

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

*На правах рукописи*

Сафронова Елена Сергеевна

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ  
ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ  
МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

ДИССЕРТАЦИЯ  
на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Куцури Георгий Николаевич  
доктор экономических наук, доцент

Москва – 2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	4
<b>ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ</b>	
<b>ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ .....</b>	<b>14</b>
1.1 Понятие эффективности управления бюджетами .....	14
1.2 Содержание системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований .....	31
1.3 Направления оценки эффективности управления местными бюджетами.....	44
<b>ГЛАВА 2 ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАКТИЧЕСКИХ ОСНОВ ОЦЕНКИ</b>	
<b>ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ</b>	
<b>МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ .....</b>	
<b>58</b>	
2.1 Проблемы управления местными бюджетами.....	58
2.2 Анализ методических основ оценки эффективности управления местными бюджетами.....	75
<b>ГЛАВА 3 НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ</b>	
<b>ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ</b>	
<b>ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	
<b>104</b>	
3.1 Разработка методики и показателей оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований .....	104
3.2 Разработка рекомендаций по развитию СОЭУМБ.....	131
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	146
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ .....	154
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	155
ПРИЛОЖЕНИЕ А Характеристика элементов системы оценки эффективности управления местными бюджетами .....	181
ПРИЛОЖЕНИЕ Б Анализ лучших мировых практик в области управления местными бюджетами и его оценки.....	185

ПРИЛОЖЕНИЕ В Классификация общих методов оценки эффективности управления местными бюджетами.....	190
ПРИЛОЖЕНИЕ Г Методический инструментарий оценки эффективности бюджетных расходов .....	191
ПРИЛОЖЕНИЕ Д Показатели, применяемые для оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.....	193
ПРИЛОЖЕНИЕ Е Показатели оценки бюджетного потенциала, применимые при оценке эффективности управления местными бюджетами.....	195
ПРИЛОЖЕНИЕ Ж Доходы бюджета Щелковского муниципального района .	196
ПРИЛОЖЕНИЕ И Расходы бюджета Щелковского муниципального района .	199

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Современные бюджетные реформы, предусматривающие переход от «управления затратами» к «управлению результатами», направлены на совершенствование и повышение эффективности управления финансами как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Местные бюджеты, являясь финансовой основой органов местного самоуправления, играют важную роль в повышении социального благополучия населения и экономическом развитии. Однако обеспечение высокого уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, развития социальной сферы и достижения высоких социально-экономических показателей развития муниципального образования требуют эффективного управления его бюджетом [117].

Эффективность управления местными бюджетами чрезвычайно важна в условиях ограниченности финансовых ресурсов местных бюджетов и растущего спроса общества на оказание качественных муниципальных услуг. В настоящее время на практике для оценки эффективности управления местными бюджетами применяются различные индикаторы, отражающие отдельные аспекты управления доходами, расходами и источниками финансирования дефицита бюджетов муниципальных образований. Причем набор показателей оценки эффективности управления местными бюджетами не унифицирован и может отличаться в муниципальных образованиях в рамках субъекта федерации, что препятствует как процессу объективной оценки, так и межмуниципальному сравнению эффективности управления бюджетами.

Поскольку основной задачей местного самоуправления является достижение определенных стандартов потребления общественных услуг на всей территории страны, то разнообразные подходы к оценке эффективности управления местными бюджетами не позволяют выработать обоснованные рекомендации для выполнения этой задачи в рамках субъектов федерации, а тем более в масштабе государства. Следовательно, требуются исследования,

направленные на формирование единой системы оценки эффективности управления местными бюджетами.

Разработка такой системы остается актуальной и в рамках Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах, ставящей задачу обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, а также повышения эффективности бюджетных расходов [132].

**Степень разработанности темы исследования.** В качестве научной и методологической базы исследования использованы труды отечественных ученых и практиков, а также работы зарубежных авторов.

В отечественной литературе проблемы эффективности управления местными бюджетами, а также ее оценки были рассмотрены такими авторами, как Н.В. Балихина, И.В. Баранова, Н.А. Бегчин, М.Л. Васюнина, А.О. Виричев, М.Е. Косов, Г.Н. Куцури, А.И. Мастеров, Е.К. Румянцев, С.П. Соляникова, Е.Н. Харитоновна, Н.А. Харитоновна, А.Б. Хмельков, Ю.Ю. Чалая, О.К. Ястребова и другими. В их работах были рассмотрены различные аспекты проблемы совершенствования как управления местными бюджетами, так и оценки эффективности управления бюджетами, вопросы повышения эффективности бюджетных расходов, оценки и мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований.

Среди ученых и практиков, занимающихся анализом методик оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, можно выделить С.А. Ананенко, А.А. Беленчук, Е.Ю. Березину, А.М. Гершун, Г.В. Курляндскую, А.М. Лаврова, Ю.С. Нефедьева, Е.Б. Овчарова, Л.Ю. Падиля Сароса, Б.М. Сабанти, А.Г. Судакову и других.

Методологические и практические аспекты оценки эффективности управленческой деятельности как на региональном, так и на местном уровне были рассмотрены в работах зарубежных авторов, таких как А. Афонсо, Р. Масгрейв, К. Морс, Р. Страйк, М. Фарелл, Г. Хатри и других.

Вместе с тем, несмотря на определенный опыт формирования отдельных групп показателей оценки эффективности управления муниципальными бюджетами, обобщенный в теоретических работах и сложившийся на практике в России и за рубежом, остается актуальной необходимостью научного обоснования и разработки комплексной системы оценки эффективности управления местными бюджетами. Вопросы определения ее основных элементов и принципов организации, применения полученных результатов оценки на практике при принятии управленческих решений не получили развития, оставаясь недостаточно исследованными и проработанными. Это определило выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертации состоит в развитии теоретических и методических основ оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований для разработки комплексной системы оценки, имеющей существенное значение для развития механизма управления местными бюджетами.

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

- 1) развить теоретические и методические подходы к оценке эффективности управления бюджетами муниципальных образований, а также уточнить содержание элементов системы оценки эффективности управления местными бюджетами;
- 2) разработать авторский концептуальный подход к оценке эффективности управления местными бюджетами;
- 3) обосновать возможность применения разработанного набора показателей эффективности в рамках формируемой системы оценки;
- 4) разработать методику оценки эффективности управления местными бюджетами.

**Объектом исследования** являются местные бюджеты.

**Предметом исследования** является оценка финансовых отношений, возникающих в процессе управления бюджетами муниципальных образований.

**Информационно-эмпирической базой исследования** явились законодательные и иные нормативные правовые акты, официальные документы государственных и муниципальных органов власти Российской Федерации, официальная статистическая информация, материалы Министерства финансов Российской Федерации, региональных и муниципальных финансовых органов по оценке эффективности управления муниципальными бюджетами, данные, размещенные на официальных сайтах Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, данные Росстата, а также публикации в периодических изданиях и аналитических обзорах научно-исследовательских центров и Интернет-ресурсы.

**Научная новизна** исследования заключается в разработке системного подхода к формированию оценки эффективности управления местными бюджетами, основанного на уточненных теоретических положениях, учитывающих особенности управления бюджетами муниципальных образований, и методического инструментария оценки эффективности управления местными бюджетами. Новыми являются следующие научные результаты:

1. Уточнен и теоретически обоснован концептуальный подход к определению содержания эффективности управления местными бюджетами как степени достижения, во-первых, непосредственных результатов в процессе составления и утверждения проекта местного бюджета, его исполнения, контроля за исполнением, ведения бюджетного учета, оценки результатов управления с целью корректировки деятельности участников бюджетного процесса на муниципальном уровне; во-вторых, конечных результатов управления фондами денежных средств публично-правовых муниципальных образований. Предложенный подход учитывает специфику бюджетов муниципальных образований и современные подходы к оценке эффективности управления в государственном секторе с учетом стандартов ISO серии 9000:2000, обеспечивает реализацию принципов эффективного управления местными бюджетами.

2. Разработан авторский методологический подход к оценке эффективности управления местными бюджетами как иерархически выстроенной системы, которая представляет собой совокупность взаимосвязанных методологических основ и критериев оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований для мониторинга и анализа степени достижения поставленных целей и запланированных результатов в области управления бюджетами органами местного самоуправления. Определено содержание элементов системы оценки эффективности управления местными бюджетами (цель, ключевые задачи, функции, предмет, объект, субъект системы), выявлены факторы, оказывающие влияние на эффективность управления местными бюджетами, определены основные направления оценки. Применение системного подхода обеспечивает возможность исследовать и оценивать процесс управления местными бюджетами комплексно с целью выявления и оценки новых свойств и вызовов, определяющих взаимоотношения субъекта и объекта управления с внешней средой и другими субъектами и объектами.

3. Предложены факторы эффективности и критерии оценки эффективности управления местными бюджетами. В целях исследования факторы представляют собой управляемые параметры, а критерии – целевые параметры для оценки эффективности управления местными бюджетами. Предлагается использовать систему критериев, соответствующих целям развития муниципального образования и отражающих природу полномочий органов местного самоуправления, участвующих в бюджетном процессе. При этом критериальными признаками оценивания выступают принципы эффективного управления бюджетами муниципальных образований. Разработанные критерии оценки эффективности управления местными бюджетами позволяют оценить как степень достижения стратегических целей развития муниципальных образований, так и целей управления местными бюджетами.



4. Сформирована система показателей оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований по каждому направлению оценки в соответствии с разработанными критериями оценки, которая включает следующие группы показателей:

- показатели эффективности управления процессами на основе менеджмента качества (по стадиям бюджетного процесса);
- показатели эффективности управления бюджетными рисками;
- показатели открытости управления местными бюджетами;
- показатели внутреннего аудита муниципального образования;
- показатели качества финансового менеджмента администраторов бюджетных средств;
- показатели степени удовлетворенности общественных потребностей;
- социально-экономические показатели управления местными бюджетами.

Конечный набор представленных показателей позволит проводить комплексную оценку эффективности управления местными бюджетами, позволяющую в максимально полно и достоверно оценить управление бюджетами муниципальных образований и его эффективность.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что основные выводы и положения диссертации развивают методологические основы оценки эффективности управления местными бюджетами, определяют условия эффективного управления бюджетами муниципальных образований, способствуют повышению эффективности управления местными бюджетами.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что разработанные в диссертации теоретические и практические положения, в том числе методика оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, система показателей оценки эффективности, предложения по совершенствованию системы оценки эффективности управления местными бюджетами, направлены на повышение эффективности управления местными бюджетами и могут быть использованы органами местного самоуправления при

уточнении организационно-правовых и методических основ управления местными бюджетами и принятии управленческих решений.

Самостоятельное практическое значение имеют следующие положения:

- 1) Алгоритм и методика оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.
- 2) Практические рекомендации по совершенствованию оценки эффективности управления местными бюджетами исходя из необходимости повышения эффективности управления местными бюджетами.

**Теоретико-методологической основой** исследования послужили положения теории публичных финансов, в том числе результаты фундаментальных и прикладных исследований в области управления местными бюджетами, опубликованных в научно-практических статьях, монографиях, диссертациях, материалах международных организаций и научных конференций.

**Методология и методы исследования** представлены такими общими методами научного познания как синтез теоретического и практического материала, статистическое исследование, методы эмпирического исследования (сбор, сравнение, изучение данных), принципы формальной логики и диалектического познания. В процессе исследования также были применены общенаучные методы и приемы познания, в частности, анализ, метод восхождения от абстрактному к конкретному, метод формализации, методы индукции и дедукции. При обработке и систематизации данных были применены методы сравнительного и экспертного анализа, а также методы группировок и классификации.

**Положения, выносимые на защиту:**

- 1) концептуальный подход к определению содержания эффективности управления местными бюджетами (С. 30);
- 2) сформулированные принципы и критерии оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образования, разработанные с учетом

особенностей управления местными бюджетами в Российской Федерации (С. 28-29; 47-48);

3) научное обоснование методологического подхода к оценке эффективности управления местными бюджетами как системы, обладающей совокупностью специфических признаков (С. 33);

4) методика и инструментарий оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований (С. 120-125);

5) рекомендации по совершенствованию оценки эффективности управления местными бюджетами (С. 144-156).

**Область исследования.** Диссертационная работа выполнена в соответствии с п. 2.25. «Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов, п. 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов» Паспорта научной специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

**Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования.** Достоверность результатов диссертационной работы подтверждается тем, что концепция исследования основывается на общенаучных принципах познания экономических явлений, учитывает требования эффективного и ответственного управления бюджетами муниципальных образований. Все предлагаемые в исследовании решения аргументированы с использованием системного подхода, концепции управления по результатам, экспертного и статистического анализа, сравнений, базируются на изучении отечественного и зарубежного опыта управления местными бюджетами, анализе широкого круга источников информации. В процессе исследования были использованы современные методики сбора и обработки исходной информации, данные Росстата, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства.

Основные положения и результаты исследования обсуждались и получили одобрение: на II Международной заочной научно-практической

конференции «Экономические и социальные науки: прошлое, настоящее и будущее» (Москва, Издательский дом «Экономическая газета», 10 апреля 2013 года); на конференции «Устойчивое развитие муниципальных образований: вопросы финансов и методологии управления» (Реканати, Италия, Ассоциация друзей области Марке и России, 28 октября 2014 года).

Материалы диссертации используются в практической деятельности Финансового управления Администрации городского округа Щелково при оценке эффективности управления бюджетом муниципального образования. Предложенная в работе методика оценки эффективности управления доходами и расходами местных бюджетов, включающая как объемные, так и качественные показатели, рассмотрена органами местного самоуправления на уровне городского округа Щелково. По материалам исследования в городском округе разработана сбалансированная система управления местным бюджетом в соответствии с современными требованиями. А также определены ключевые показатели эффективности управления. Основные выводы и положения диссертации учтены при разработке бюджета городского округа Щелково на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

Материалы исследования используются кафедрой «Государственные и муниципальные финансы» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин: «Государственные и муниципальные финансы», «Государственные и муниципальные расходы», «Современная бюджетная политика Российской Федерации».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

**Публикации.** По теме диссертации опубликовано 5 работ общим объемом 2,95 п.л. (весь объем авторский), из них 4 статьи авторским объемом 2,62 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России. Все публикации по теме диссертации.

**Структура диссертационного исследования.** Структура и объем работы обусловлены целью, задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 153 наименования, и 8 приложений. Текст диссертации изложен на 200 страницах, содержит 34 таблицы и 21 рисунок.

## ГЛАВА 1

# ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ

### 1.1 Понятие эффективности управления бюджетами

В условиях перехода к инновационному типу развития экономики необходимо глубокое понимание и переосмысление процессов, связанных с управлением бюджетами. Это обусловлено тем, что бюджет, являясь важнейшим средством экономического регулирования, оказывает влияние на развитие структуры экономики, социальной сферы и территориальных пропорций, чем способствует ускорению темпов развития общества.

При этом возрастают требования к эффективности управления бюджетами на всех уровнях бюджетной системы. В последние годы теории [33; 34; 43; 50] и практике [9; 12; 13; 26] оценки эффективности управления бюджетами органов государственной власти уделяется достаточное внимание. При этом разработка проблем эффективности управления местными бюджетами пока не получила должного внимания со стороны исследователей и практических деятелей. Отчасти это объясняется сложностью определения особенностей управления бюджетами органов местного самоуправления, а также в значительной степени такое положение можно объяснить трудностями выявления специфических показателей, способных измерить и отразить эффективность управления местными бюджетами.

Если проблема оценки эффективности управления федеральным бюджетом и бюджетами субъектов федерации в значительной степени приведена в определенную систему, состоящую из показателей, способных отражать относительно соизмеримую деятельность органов государственной власти по управлению бюджетами их публично-правовых образований, то существующий перечень показателей эффективности управления бюджетами органов местного самоуправления сегодня не отвечает требованиям системы,

способной характеризовать эффективность управления местными бюджетами. Это обусловлено тем, что органы государственной власти каждого региона разрабатывают и внедряют показатели, косвенно характеризующие отдельные аспекты эффективности управления местными бюджетами [14; 21; 28], которые даже в рамках данного региона не всегда сопоставимы из-за того, что не учитывают разнородность органов местного самоуправления и, соответственно, различия в формировании и использовании средств их бюджетов.

Значительным препятствием в разработке системы оценки эффективности управления местными бюджетами является отсутствие единого подхода к учету специфики управления местными бюджетами, а также к определению самого понятия «эффективность управления местными бюджетами». Поэтому для уточнения данного понятия, в рамках исследования, представляется необходимым теоретическое осмысление некоторых дефиниций. Для этого, в первую очередь, целесообразно рассмотреть вопросы, связанные с содержанием понятия «эффективности управления бюджетом». Ключевым моментом в обосновании, разграничении и отделении данного понятия от понятий «качества управления бюджетами», «финансовой устойчивости бюджетов», «результативности управления бюджетами» является то, что эффективность управления бюджетами, в том числе местными, представляет собой более масштабное, всеобъемлющее, комплексное понятие, способное не только дать оценку процесса управления бюджетами, но и повысить результативность бюджетной политики как на государственном, так и на муниципальном уровнях [37].

В этой связи для уточнения содержания понятия эффективности управления бюджетами в целях исследования необходимо рассмотреть составные части определения посредством применения метода индукции.

В первую очередь представляется целесообразным рассмотрение понятия эффективности, его отличительных особенностей. Глубокое и всестороннее рассмотрение практических аспектов позволяет сделать вывод о широком многообразии подходов к определению содержания эффективности в общем

виде, а также к её современным классификациям. Результат анализа теоретических представлений об эффективности представлен в таблице 1.

Таблица 1 - Современные классификации понятия «эффективность»

Виды эффективности	Определение
Техническая	Соотношение стоимости промежуточного непосредственного результата (общественного блага или услуги) и ресурсов, затраченных на его производство [127].
Аллокационная	Использование имеющихся в распоряжении публично-правовых образований ресурсов для получения результата, максимально соответствующего предпочтениям населения.
Производственная	Эффективность достигается при получении заданного результата с минимальными издержками.
Экономическая	Соотношение объема общественных благ (предоставленных услуг) определенного качества и затрат (в денежном выражении) на их предоставление или производство.
Социальная	Степень достижения общественно-значимого результата (эффекта) в зависимости от объема и качества предоставляемых государством услуг [95].
Социально-экономическая	Соотношение величины достигнутого в результате реализации программы (финансирования мероприятия, статьи расходов) общественно-значимого результата (эффекта) и величины затрат на его достижение [55].
Эффективность «по затратам»	Относительное понятие, отражающее характер использования ресурсов, необходимых для выполнения поставленной цели.
Эффективность «по результатам»	Абсолютное понятие, отражающее степень достижения результата.
Экономическая	Соотношение непосредственных результатов деятельности, результатов, планируемых для достижения в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий, с затратами на их достижение [93].
Общественная	Соотношение общественно-значимого эффекта деятельности (показателя конечного результата деятельности или его изменения по отношению к непосредственным показателям деятельности).
Общественно-экономическая	Соотношение величины достигнутого в результате реализации программы конечного общественно значимого результата и величины затрат на его достижение.
Техническая (затратный подход)	Эффективность отражает характер использования ресурсов, необходимых для выполнения поставленной цели.
Экономическая (результативный подход)	Для критериев эффективности важно в первую очередь достижение результата, а не способ достижения результата и соответственно расход ресурсов.
Бюджетная	Достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного объема средств [27]. Оптимизация текущих или экономия будущих расходов бюджета, а также увеличение налоговых и иных доходов бюджетов [16].

Источник: составлено автором.



Из таблицы 1 следует, что большинство определений эффективности и подходов к её измерению исходит из сравнения полученного результата и затрат на его достижение, то есть акцент в существующей теории и практике делается, главным образом, на затратный подход к эффективности, без учета качественных характеристик результата.

Данное обстоятельство обуславливает целесообразность рассмотрения двух наиболее распространенных концептуальных подходов к оценке эффективности в общем виде – «по затратам» и «по результатам». В силу того, что одной из стратегических целей проводимых в настоящее время бюджетных реформ является переход от управления затратами к управлению результатами, вышеназванные концепции представляют интерес в рамках исследования [8].

Детальное рассмотрение концептуальных подходов позволило выделить специфические особенности понятия «эффективность» в рамках концепций, представленные в таблице 2.

Таблица 2 - Анализ понятий «эффективность» и «эффективность управления» в рамках концепций управления «по затратам» и управления «по результатам»

Специфика термина «эффективность»	
В рамках концепции управления «по затратам»	В рамках концепции управления «по результатам»
Эффективность - относительное понятие.	Эффективность - абсолютное, безотносительное понятие.
Эффективность отражает характер использования ресурсов, необходимых для выполнения поставленной цели. При этом главное является не качество результата (что является результатом, его полезность), а каким образом этот результат произведен.	Для критериев эффективности важно в первую очередь достижение результата, а не способ достижения результата и соответственно расход ресурсов.
При оценке эффективности оценивается источник достижения цели.	Эффективность оценивает форму достижения цели.
Эффективность требует более частой оценки ее достижения - значение расхода ресурсов на достижение поставленной цели требует более частого контроля.	Данных для оценки эффективности с точки зрения результативного подхода в процессе достижения цели меньше [104].

Источник: составлено автором.

Таким образом, эффективность в рамках концепции управления по результатам фактически отождествляется с результативностью. Главным достоинством концепции управления «по результатам» является нацеленность на достижение запланированных результатов, её целеориентированность. Данное обстоятельство является стимулом для внедрения передовых прогрессивных технологий, а также способствует повышению прозрачности и ответственности управленческой деятельности за полученные результаты [63]. Кроме того, актуальность результативного подхода к эффективности обусловлена тем, что в рамках применяемого в настоящее время в бюджетной сфере стандарта ISO серии 9000:2000, система менеджмента качества (СМК) является частью системы управления, которая ориентирована на достижение итогов (результатов), основанных на целях качества, удовлетворении нужд и ожиданий заказчиков (применительно к настоящему исследованию – населения). Также важным для исследования является положение о том, что необходимым условием эффективного управления с точки зрения результативного (целевого) подхода является наличие обратной связи, сигнализирующей о достигнутом результате. На основании этой информации корректируется управляющее воздействие, что способствует повышению эффективности управленческой деятельности.

Привлекают внимание в аспекте проблематики исследования результаты исследований Питера Друкера, в соответствии с которыми «эффективность означает делать вещи правильно, результативность означает делать правильные вещи» [128].

Резюмируя вышесказанное, эффективность с точки зрения концепции управления «по затратам» представляет собой экономичное расходование ресурсов, способ достижения цели с фокусом на затратах ресурсов, а в рамках концепции управления «по результатам» под эффективностью понимается достижение целей, а также характеристика полученных в процессе управления результатов.

Результаты дальнейшего анализа теоретических основ понятия эффективности способствовали выявлению ряда подходов, применяемых к эффективности в сфере государственных и муниципальных финансов. Анализ работ отечественных и зарубежных исследователей позволил сформулировать вывод о том, что термин «эффективность» главным образом применяется к использованию бюджетных средств, бюджетным расходам, а также к государственным и муниципальным программам [39]. Кроме того, в современной научной литературе все чаще встречается понятие «бюджетная эффективность».

В целях исследования для проведения более подробного системного анализа понятия эффективности в сфере государственных и муниципальных финансов представляется целесообразным рассмотреть и выявить специфику наиболее распространенных теоретических подходов к определению эффективности бюджетных расходов – моделей 3Es и IOO.

Модель 3Es (economy, efficiency, effectiveness – экономичность, эффективность, результативность) - это инструмент, используемый менеджерами для максимально комплексной и полноценной оценки эффективности. Согласно Кумбсу и Дженкинсу [127] давление на органы государственной власти и органы местного самоуправления вынуждает их обеспечивать оптимальное соотношение цены и качества, которое можно определить как достижение эффективности, результативности и экономии. Компоненты модели 3Es являются составной частью системы финансового менеджмента большинства государств. Согласно постулату Mandl et al, соотношение цены и качества достигается только тогда, когда все три элемента объединяются и рассматриваются не как добродетель, а как необходимый элемент для органов местного самоуправления [131].

В рамках модели 3Es результативность рассматривается с точки зрения достигнутого. Результативность измеряется путем определения четких целей и дальнейшей оценки степени их достижения.

Эффективность может быть измерена с позиции непосредственных результатов, необходимых для создания конечных результатов.

Экономичность является третьим элементом модели 3Es, охватывающим финансовые аспекты выполняемой работы (затраты на приобретение конкретных услуг определенного качества). Экономичность обычно приравнивается к уровню расходов на обслуживание процесса управления.

Эффективность включает в себя выбор вариантов распределения ограниченных ресурсов для максимального удовлетворения потребностей населения. Согласно Кумбсу и Дженкинсу, для достижения эффективности и результативности необходимо рациональное управление бюджетами. Соотношение эффективности, результативности и экономичности будет меняться со временем в зависимости от целей органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и в зависимости от внешних факторов. Модель 3Es предполагает, что руководители должны планировать приоритезацию непосредственных результатов, которые необходимы при планировании конечных результатов, однако приоритеты должны проводиться с учетом экономичности и одновременным достижением эффективности. Данное обстоятельство актуализирует необходимость создания органами местного самоуправления механизмов для измерения эффективности использования и управления ресурсами, в том числе средствами бюджета [46].

По мнению Виссера, модель 3Es может обеспечить предоставление высококачественных услуг по невысоким ценам посредством прозрачного управления финансами и эффективной практики закупок [131].

Модель IOO предлагает другой набор критериев оценки эффективности управления посредством анализа последовательности «ресурсы – непосредственные результаты – конечные результаты». «Ресурсы» включают в себя затраты и связаны с экономичностью. «Непосредственные результаты» включают в себя несколько категорий: количество и качество услуг. Отношение непосредственных результатов к ресурсам является одним из способов определения эффективности. «Конечные результаты» включают в

себя результативность по аналогии с моделью 3E, а также учитывают влияние факторов справедливого предоставления услуг. Соотношение непосредственного результата и ресурсов представляет собой соотношение «цена-качество».

Таким образом, проведение детального анализа соотношения понятий «эффективность», «экономичность» и «результативность» позволило систематизировать вышеуказанные категории и представить их в виде рисунка 1.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 - Соотношение понятий «эффективность», «экономичность» и «результативность»

Таким образом, экономичность понимается как экономия средств, ресурсов, сокращения затрат, которые используются для получения непосредственного результата; результативность – как достижение целей,

конечных результатов. Не отождествляя понятия «эффективность» и «результативность», стоит отметить, что эффективность в рамках исследования представляет собой синтез экономичности и результативности, как достижение непосредственных и конечных результатов в условиях рациональной экономии. Результативность содержит в себе оценку и степени достижения, и затрат на получение результата [110].

Особый интерес в рамках исследования теоретических основ эффективности, в том числе управления бюджетами, представляет также подход к оценке эффективности и результативности по стандартам ISO серии 9000:2000, так как на сегодняшний день все государства и международные финансовые организации опираются на данный подход. Применение подхода к оценке эффективности и результативности в рамках стандарта ISO находит также отражение в рекомендациях Совета по управлению бюджетом Директората государственного управления и территориального развития ОЭСР, где сформулированы десять принципов эффективного управления бюджетом [129].

Так, согласно стандарту ISO, под эффективностью понимается соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами, а результативность представляет собой степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов. Исходя из данных определений можно сделать вывод о том, что эффективность в рамках подхода ОЭСР соответствует эффективности модели 3Es, а также непосредственным результатам в рамках модели IOO. Наглядно данную ситуацию можно представить в виде таблицы 3.

Важно отметить, что при формировании системы оценки эффективности управления местными бюджетами не обязательно используемые термины заменять терминами, используемыми в национальном стандарте Российской Федерации ИСО 9001-2015 [151].

В целях настоящего исследования при формировании системы оценки эффективности управления местными бюджетами не целесообразно оценивать

экономичность, так как принятие экономически выгодных управленческих решений часто не соответствует достижению максимальных результатов от управления. Тем более необходимо учесть тот факт, что в рамках процессного подхода реализация цикла «Планируй – Делай – Проверь – Действуй» способствует обеспечению процесса управления необходимыми ресурсами, а также их грамотному менеджменту и разработке направлений совершенствования. Данный подход также будет автоматически способствовать сокращению неэффективных, неэкономичных расходов бюджетов, тем самым устранив необходимость оценки экономичности управления бюджетами [48].

Опираясь на современные подходы к определению и оценке эффективности, в том числе эффективности управления бюджетами, а также на результаты, полученные в ходе обобщения и анализа существующего опыта, под эффективностью в рамках дальнейшего исследования будет пониматься степень достижения непосредственных и конечных результатов в условиях рациональной экономии.

Таблица 3 - Ключевые подходы к эффективности в рамках актуальных современных моделей

Модель 3Es	Экономичность	Эффективность	Результативность
Модель IOO	Inputs (ресурсы, затраты).	Outputs (непосредственные результаты).	Outcomes (Конечные результаты).
ISO/CD2 9000 проект	-	Степень с которой запланированные деятельности реализуются и запланированные результаты достигаются.	-
Стандарт ISO 9000:2015	Соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами.	Степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов [150].	-

Источник: составлено автором.

В силу направленности исследования на уровень муниципальных образований и ограничения формируемой системы оценки эффективности управления бюджетами только местным уровнем целесообразно проведение исследования группы вопросов, связанных со спецификой бюджетов муниципальных образований и управления ими.

Результаты анализа характера деятельности муниципальных образований позволяют выделить специфические черты, присущие бюджетам на местном уровне:

1. Государственное регулирование основ организации местных бюджетов, сложная институциональная система управления; ограниченные возможности органов местного самоуправления. Регулирование посредством специального законодательства о местном самоуправлении и муниципальных правовых актов.

2. Высокая финансовая зависимость бюджетов муниципальных образований от других бюджетов; крайне ограниченные финансовые ресурсы, аккумулируемые в местных бюджетах; недофинансирование переданных органам местного самоуправления государственных полномочий.

3. Специфическая структура доходов и расходов местных бюджетов, ограниченность и нестабильный состав и структура доходных источников, низкая фискальная автономия муниципалитетов; несбалансированность местных бюджетов, большой удельный вес межбюджетных трансфертов; высокий уровень финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

4. Дифференциация местных бюджетов, децентрализация системы муниципальных бюджетов и их автономия, существенная дифференциация доходов местных бюджетов, городские округа имеют потенциал выше, чем муниципальные районы и поселения.

5. Межмуниципальный характер ряда вопросов местного значения (сложность разграничения полномочий между ОГВ и ОМСУ, между районом и поселением).



6. Социальный характер управления местными бюджетами, так как муниципальные образования – это публично-правовые образования, максимально приближенные к населению.

Данные особенности отражают содержание бюджетных отношений с учетом особенностей бюджетной деятельности, присущей органам местного самоуправления. Кроме того, особое научно-теоретическое значение для анализа процесса управления бюджетами муниципальных образований имеет выделение специфических черт объектов управления местными бюджетами, представленных в таблице 4.

Таблица 4 - Особенности доходов, расходов и источников финансирования дефицита местных бюджетов

Особенности формирования доходной части МБ	Особенности исполнения МБ по расходам	Особенности источников финансирования дефицита МБ
Узкая налоговая база, основная часть налоговых доходов поступает от федеральных и региональных налогов и сборов в соответствии с нормативами отчислений.	Не все расходы местных бюджетов определяются порядком расходования собственных средств, порядок расходования средств определяется органом, их передавшим.	Отсутствие внешних источников финансирования дефицита бюджетов муниципальных образований.
Ограниченная самостоятельность – установление пределов изменения налоговых ставок и перечня налоговых льгот на федеральном уровне.	Высокий удельный вес расходов на социально-культурные нужды. Около 70% всех расходов в Российской Федерации на эти цели проходит через местные бюджеты (образование).	Преобладающий источник финансирования – бюджетные и банковские кредиты.
Неоднородность налоговых доходов местных бюджетов как по виду и статусу налогов, так и по видам местных бюджетов.	Возможность принятия переданных государственных полномочий наряду с собственными полномочиями, высокая доля расходов на выполнение переданных полномочий ОГВ.	Регламентация предельных размеров дефицита бюджета, расходов на обслуживание муниципального долга.
Существенная доля доходов местных бюджетов представлена безвозмездными перечислениями.	-	-

Источник: составлено автором.

Логично предположить, что рассмотрение понятия эффективности управления местными бюджетами необходимо проводить с учетом специфики бюджетов муниципальных образований. В данной связи разработка теоретических положений с учетом выделенных особенностей является необходимой предпосылкой для формирования системы оценки эффективности управления местными бюджетами и ее развития. Таким образом, практическое применение и учет особенностей местных бюджетов являются крайне значимыми факторами при уточнении категориального аппарата оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

Проведенное применительно к местным бюджетам исследование выявило отсутствие единого понятия «управление местными бюджетами» и его эффективности в современной научной и учебной литературе. Кроме того, данные понятия не являются общеупотребимыми в теории и практике, соответственно не раскрывается их экономическое содержание.

Вместе с тем применительно к управлению бюджетами на местном уровне за рубежом получило широкое распространение понятие «местный общественный финансовый менеджмент» (local public financial management) [89].

Также анализ отечественной научной литературы выявил рассмотрение основ управления местными бюджетами с применением терминов «муниципальный финансовый менеджмент» («финансовый менеджмент в муниципальном секторе») и «муниципальный бюджетный менеджмент».

Существенный вклад в развитие финансового менеджмента в муниципальном секторе внес В.В. Михеев, который указывал, что финансовый менеджмент в муниципальном секторе представляет собой часть системы муниципального управления, главной целью которого является использование с максимальной отдачей финансовых ресурсов, принадлежащих всему обществу [88]. Таким образом, муниципальный финансовый менеджмент направлен на эффективное и результативное осуществление расходов местных бюджетов [59].

Иных суждений по поводу определения «муниципального бюджетного менеджмента» придерживается Т.В. Сорокина, которая рассматривает бюджетный менеджмент как результат интеграции бюджетного процесса и процесса управления финансами учреждений и организаций бюджетного сектора в муниципальных образованиях.

В связи с вышесказанным необходимо также провести анализ существующих подходов к управлению бюджетами. Глубокое и всестороннее рассмотрение аспектов теории и практики управления бюджетами содержится в трудах многих отечественных экономистов. Так, С.И. Лушин считает, что «эффективность бюджета определяется эффективностью конкретных бюджетных расходов. При этом анализ расхода бюджетных денег должен вестись по отдельным направлениям» [78]. С другой стороны, по мнению А. Дейкина, повышение эффективности только расходов не может повысить эффективность бюджета [64].

В аспекте проблематики исследования привлекает внимание точка зрения, согласно которой эффективность управления бюджетами определяется ростом бюджетного потенциала [122].

Результаты анализа подходов к управлению бюджетами, в том числе местными, позволяют сделать вывод, что на сегодняшний день не сформировано единого унифицированного подхода к управлению бюджетами. Кроме того, разрозненность понятийного аппарата сопровождается также различной смысловой нагрузкой. Данные обстоятельства значительно затрудняют процесс формирования системы оценки эффективности управления местными бюджетами. В рамках исследования управление следует рассматривать с точки зрения процессного подхода.

Кроме того, так как в основу понятия эффективности в рамках СОЭУМБ заложен подход из стандарта ISO 9000:2000, применяемый в практике государственных и муниципальных финансов в настоящее время, представляется логичным и целесообразным дальнейший учет международного опыта и внедрение в рамках СОЭУМБ такого инструмента, как менеджмент

качества. Таким образом, внедрение системы менеджмента качества становится стратегическим инструментом органов местного самоуправления, способным повышать эффективность управленческой деятельности, а также внедрять инициативы, направленные на устойчивое развитие процесса управления бюджетами муниципальных образований.

По итогам проведенного исследования можно сформулировать принципы эффективности управления местными бюджетами как основополагающие утверждения, на основе которых в дальнейшем исследовании будет выстроена СОЭУМБ. Кроме того, особое научно-теоретическое значение для анализа эффективности управления местными бюджетами имеет дальнейшая разработка критериев эффективности, вытекающих из принципов.

На основании принципов эффективного управления бюджетами, разработанных в рамках рекомендаций Совета по управлению бюджетом Директората государственного управления и территориального развития ОЭСР, а также принципов ответственной бюджетной политики муниципальных образований [56], принципов эффективной организации государственных и муниципальных финансов, принципов эффективного управления бюджетами, рассмотренных российскими и зарубежными авторами [32; 116; 133], а также принципов эффективного управления, применяемых в финансовом менеджменте, в рамках формируемой СОЭУМБ предлагается использовать систему принципов эффективного управления бюджетами муниципальных образований (МО), представленную в таблице 5.

Предложенная система принципов раскрывает предназначение оценки эффективности управления местными бюджетами, а также способствует установлению критериев и условий оценки.

Кроме того, важно отметить, что вышеуказанные принципы нуждаются в постоянном развитии и адаптации к новым условиям и задачам управления бюджетами на местном уровне.

Таблица 5 - Принципы эффективного управления местными бюджетами в рамках системы оценки эффективности управления бюджетами МО

Принцип	Содержание
Целевая ориентация	Бюджеты должны быть тесно привязаны к стратегическим целям и приоритетам государства. Бюджеты должны быть дальновидными и четко охватывать среднесрочную перспективу.
Оптимизация бюджетных рисков и обеспечение финансовой устойчивости	Идентификация, оценка и осмотнительное управление вопросами долгосрочной устойчивости и налогово-бюджетными рисками способствует повышению эффективности управления бюджетами муниципальных образований.
Финансовая координация	Ключевым моментом процесса взаимодействия субъектов организационно-экономических отношений должно стать согласование их финансовых интересов. Кроме того, управление бюджетом должно строиться «сверху вниз» для того, чтобы связывать бюджетную политику с имеющимися в распоряжении органов местного самоуправления ресурсами.
Прозрачность, открытость, доступность	Общедоступность информации о состоянии и тенденциях развития муниципального образования позволяет повысить эффективность управления бюджетами муниципальных образований. Бюджетный процесс должен быть инклюзивным, обеспечивать широкое участие.
Законность	Один из важнейших первоочередных принципов эффективного управления местными бюджетами, так как соблюдение бюджетного законодательства при управлении бюджетами является неотъемлемым условием эффективного ответственного управления.
Социальная направленность	В силу специфики бюджетов муниципальных образований и высокой доли социальных расходов, принцип социальной направленности приобретает особую актуальность [90].
Всеобъемлющий бюджетный учет и независимый аудит	Бюджеты должны представлять правдивую, полную и справедливую картину государственных и муниципальных финансов. Полнота и качество бюджетных прогнозов, планов и исполнения бюджета должна осуществляться в том числе посредством скрупулезного независимого аудита [42].
Эффективность, оценка, соотношение цены и качества	Результаты деятельности, оценка и соотношение цены и качества должны быть неотъемлемой частью бюджетного процесса.

Источник: составлено автором.

Для дальнейшего формирования системы оценки эффективности управления местными бюджетами в рамках исследования представляется необходимым определить концептуальный подход к управлению местными бюджетами, в рамках которого будет выстроено дальнейшее исследование. Так, в качестве наиболее распространенных и применяемых на практике подходов можно выделить функциональный и процессный подходы. По результатам

анализа данных подходов в таблице 6 представлен ряд ключевых особенностей для сравнения вышеуказанных подходов.

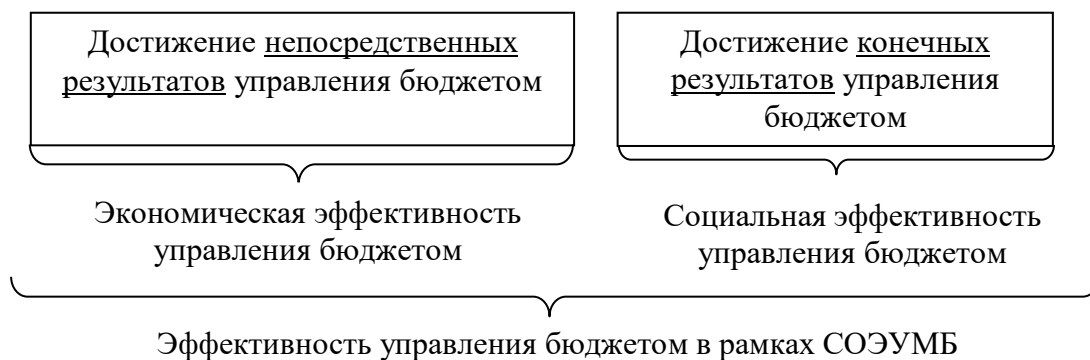
Результаты анализа, представленные в таблице 6, позволяют сделать вывод о превалировании достоинств процессного подхода, основным преимуществом которого является нацеленность на получение конечного результата, а также реализация принципа постоянного совершенствования деятельности. Следует также отметить, что одной из причин низкой эффективности попыток внедрения систем качества на базе стандартов ISO 9000 является применение функционального подхода к управлению. Поэтому при уточнении понятия эффективности управления бюджетом с точки зрения государственных и муниципальных финансов процессный подход к управлению бюджетами в рамках исследования является предпочтительным, так как в качестве самостоятельных процессов управления местными бюджетами выступают стадии бюджетного процесса, но при этом в рамках рекомендаций к процессному подходу «Планируй – Делай – Проверь – Действуй» (PDCA) Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 9001-2015 следует добавить такой элемент, как оценка достигнутых результатов и корректировка управленческой деятельности.

Таблица 6 - Отличительные черты функционального и процессного подходов к управлению

Функциональный подход	Процессный подход
Объект управления – отдел, организационная структура (функциональные подразделения).	Объект управления – процессы.
Отсутствует заинтересованность кадров в конечном результате.	Ориентация на конечный результат, заинтересованность исполнителей в достижении конечного результата и повышении качества своей работы, большая ответственность и мотивация.
Длительные сроки принятия управленческих решений.	Быстрая реакция на изменения условий внешних и внутренних факторов.
Сложный обмен информацией между структурами из-за вертикальной иерархичности.	Оптимизация обмена информацией между функциональными подразделениями.
Контроль качества готовой продукции.	Интеграция контроля качества в процесс управления.

Источник: составлено автором.

Таким образом, в рамках СОЭУМБ содержание эффективности управления местными бюджетами можно представить в виде рисунка 2.



Источник: составлено автором.

Рисунок 2 - Уточнение определения «эффективность управления бюджетами» в рамках исследования

Резюмируя вышесказанное, в целях дальнейшего исследования в рамках результативного подхода к эффективности и процессного подхода к управлению под эффективностью управления местными бюджетами предлагается понимать степень достижения (а) непосредственных результатов в процессе составления и утверждения проекта местного бюджета, его исполнения, контроля за исполнением, ведения бюджетного учета, оценки результатов управления с целью корректировки деятельности участников бюджетного процесса на муниципальном уровне; а также (б) конечных результатов управления фондами денежных средств публично-правовых муниципальных образований в условиях нестабильности и ограниченности доходных источников. Данное определение и подход к управлению и его эффективности в полной мере соответствуют рекомендуемым стандартам ISO.

## 1.2 Содержание системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований

Учитывая неоднозначность трактовки эффективности, а также сложность и многообразие подходов к управлению местными бюджетами, СОЭУМБ

предполагает выявление различных аспектов, в частности, достижения результатов управления бюджетами муниципальных образований, степени удовлетворения потребностей населения, а также наличия способности системы к самоорганизации и совершенствованию посредством реализации функции «обратной связи». Таким образом, для эффективного управления местными бюджетами и его оценки необходима разработка единых принципов и подходов к управлению в рамках формируемой СОЭУМБ. Обеспечению целостности управленческих, информационных и коммуникационных процессов управления местными бюджетами и его оценки способствует применение системного подхода при формировании СОЭУМБ.

Системный подход – это совокупность принципов, определяющих научную и практическую деятельность при анализе и синтезе сложных систем, которые вытекают из особенностей представления сложных объектов [108]. В рамках исследования системный подход рассматривает процесс оценки как сложное целое, совокупность функционирующих элементов, составляющих определенную систему. Системный подход к оценке эффективности управления местными бюджетами даёт возможность исследовать процесс комплексно с целью выявления новых свойств, определения взаимоотношений объекта с внешней средой и другими объектами.

Таким образом, СОЭУМБ в рамках исследования может быть представлена на рисунке 3. Предложенная схема сформирована на основе обобщения различных подходов и трактовок понятий «системы» и «методологии» и отражает возможность применения формируемой СОЭУМБ для оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований на основе применения системного подхода, когда процесс оценки рассматривается как целостная совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих объектов и их отношений.





Источник: составлено автором.

Рисунок 3 - Система оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований

В рамках системного подхода представленные на рисунке 3 подсистемы находятся в тесной взаимосвязи между собой. Оценка рассматривается как иерархически выстроенный комплекс взаимосвязанных элементов, объединенных в относительно автономные подсистемы. Кроме того, ценность применяемого подхода в целях исследования обусловлена также тем обстоятельством, что системный подход является не столько методом решения задач, сколько методом их постановки на качественно более высоком уровне. Системный подход, согласно стандарту ISO 9000:2000, также является одним

из восьми принципов менеджмента качества, способствующих достижению целей качества.

Необходимо отметить, что многими учеными предпринимались попытки анализа одного или нескольких элементов представленной системы, но единого систематизированного комплексного подхода к оценке эффективности управления бюджетами, в том числе местными, на сегодняшний день не содержится ни в одном исследовании [121].

На рисунке 3 выделены ключевые подсистемы СОЭУМБ: подсистемы методологии, структуры и сопровождения процесса оценки. Взаимосвязь данных подсистем обусловлена прямой зависимостью структуры оценки от разработанной методологии. Так, в зависимости от выбранной концепции, и, соответственно, от принципов и методов оценки, формируется организационная схема оценки. В свою очередь, методология и структура оценки будут оказывать непосредственное влияние на подсистему сопровождения оценки, обеспечивая нормативное правовое и информационное обеспечение в соответствии с разработанной структурой и организационной схемой оценки. Вышеназванные подсистемы представляют собой основу оценочной деятельности, влияющей на механизм оценки, разработку инструментария, критериев и показателей оценки эффективности управления местными бюджетами.

Элементы СОЭУМБ, определяющие её упорядоченность, целостность и наличие закономерностей организации и развития, представлены в приложении А в разрезе подсистем СОЭУМБ. Цель и задачи процесса управления местными бюджетами определяют состав факторов эффективности управления бюджетами муниципальных образований. Состав и структура факторов, влияющих на эффективность управления местными бюджетами, значительно варьируются в современной научной литературе.

Анализ научной отечественной и зарубежной литературы [37; 41; 45] позволил выявить существенные факторы, оказывающие влияние на

эффективность управления местными бюджетами. Вышеуказанные факторы представлены в таблице 7.

Таблица 7 - Классификация факторов эффективного управления бюджетами муниципальных образований

Регулируемые на местном уровне факторы		Факторы, регулируемые на федеральном уровне	Нерегулируемые факторы
Влияющие на доходы	Влияющие на расходы		
Прозрачность бюджета и бюджетного процесса.		Состав и структура финансовых ресурсов муниципального образования.	Влияние социально-экономических условий и политики государства.
Ориентация на программно-целевые методы.			Тип муниципального образования.
Компетенция и профессионализм ОМСУ.		Бюджетная обеспеченность МО.	Территориальное расположение МО.
Выбранная стратегия и тактика управления.		Стабильность налоговой базы.	
Открытость экономики, предоставление гарантий для привлечения инвестиций.	Финансовая политика, направленная на рационально спланированное управление бюджетами МО.	Степень финансовой самостоятельности муниципального образования.	Уровень социально-экономического развития субъекта федерации, в котором находится МО.
Размер муниципального долга.		Степень государственной поддержки и наличие условий для увеличения доходной части МО.	Бюджетное, налоговое и гражданское законодательство.
Численность населения муниципального образования («голосование ногами»).			Природные ресурсы в зоне хозяйствования МО, природно-климатические характеристики.

Источник: составлено автором.

Анализ факторов эффективности управления бюджетами муниципальных образований способствовал определению опорных моментов процесса управления местными бюджетами в рамках СОЭУМБ:

1. В целях решения поставленных перед органами местного самоуправления задач и достижения долгосрочных целей муниципальных образований, в том числе в управлении местными бюджетами, целесообразно применение процессного подхода на основе менеджмента качества с целью обеспечения: эффективного использования ресурсов; принятия решений на

основе фактов; акцентирования внимания на удовлетворении общественных потребностей, а также потребностей и ожиданий других заинтересованных сторон [104].

В рамках менеджмента качества, управление местными бюджетами, а также оценку его эффективности целесообразно представить в виде рисунка 4.



Источник: составлено автором.

Рисунок 4 - Управление местными бюджетами в соответствии с циклом организационного управления PDCA (Plan-Do-Check-Act) Деминга-Шухарта

Представленная на рисунке 4 схема отражает условия повышения степени удовлетворения общественных потребностей и достижения непосредственных результатов от управления местными бюджетами за счет постоянного улучшения процесса управления в рамках процессного подхода и

цикла «Планируй – Делай – Проверь – Действуй», а также внедрения риск-ориентированного мышления.

Применительно к исследованию схема процессного подхода к управлению местными бюджетами в рамках СМК может быть представлена на рисунке 5.

2. Особую значимость при формировании системы оценки управления местными бюджетами приобретает функционирование бюджетного менеджмента и бюджетного маркетинга как подсистем управления местными бюджетами.

При этом под бюджетным менеджментом в целях исследования понимается совокупность эффективных действий, приёмов, методов и способов, осуществляемых органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами по управлению бюджетными отношениями, возникающими в процессе образования, распределения, перераспределения и использования муниципальных бюджетных средств. Одной из форм бюджетного менеджмента при этом является финансовый менеджмент главных администраторов бюджетных средств [54], под которым понимается совокупность «процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса» [11].

Кроме того, система оценки эффективности управления местными бюджетами, в соответствии с положениями бюджетного маркетинга, должна быть ориентирована на потребителя, то есть на население, в связи с социальным характером управления местными бюджетами и, соответственно, высоким удельным весом расходов этих бюджетов на социально-культурные нужды.



Источник: составлено автором [147].

Рисунок 5 - Схема управления местными бюджетами СМК органов местного самоуправления

3. В соответствии с методом Всеобщего Управления качеством (Total Quality Management – TQM) целесообразно подходить к процессу управления местными бюджетами посредством постоянного совершенствования трёх составляющих – качества продукции, качества организации процессов и уровня

квалификации персонала [130]. При этом применительно к управлению местными бюджетами в исследовании под качеством продукции понимается эффективность управления местными бюджетами в соответствии с уточнённым ранее определением. Качество организации процессов характеризует эффективность организации и функционирования системы менеджмента качества в рамках процессного подхода. Под уровнем качества персонала применительно к работе предлагается понимать эффективность деятельности ОМСУ по управлению местными бюджетами [51].

4. Так как в основу формируемой системы оценки эффективности управления местными бюджетами заложены базовые принципы системы менеджмента качества в соответствии со стандартом ISO 9001-2015, в качестве одной из подсистем управления местными бюджетами необходимо выделить управление бюджетными рисками с помощью риск-ориентированного мышления. Данный вопрос имеет особую актуальность в силу того, что направление усилий на риски и возможности способствует повышению эффективности СМК и предотвращению неблагоприятных последствий.

Вышеуказанные специфические особенности управления в рамках системы оценки эффективности управления местными бюджетами должны лежать в основе СОЭУМБ, определяя ключевые направления и критерии оценки эффективности управления местными бюджетами.

Перспективу для решения данного вопроса открывает рассмотрение целей муниципальных образований в области управления бюджетами, так как именно цели и задачи определяют основные направления оценочной деятельности органов местного самоуправления в СОЭУМБ. Наглядно направления оценки эффективности управления местными бюджетами могут быть представлены на рисунке 6.

Важным для нашего исследования является положение о том, что в основе системы оценки лежит набор определенных принципов и направлений, в соответствии с которыми формируются критерии оценки эффективности

управления местными бюджетами. На основании критериев в дальнейшем формируется система показателей оценки.

Вышеизложенное обуславливает необходимость рассмотрения вопроса о формировании системы критериев оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований. Так, рассмотренные ранее факторы описывают условия, обстоятельства, состояния институтов оценки эффективности управления местными бюджетами, которые, как причины, влияют на показатели критериев эффективности, как следствия. Иными словами, фактор — это управляемый параметр, а критерий — это целевой параметр для оценки эффективности управления местными бюджетами. Под критерием эффективности управления бюджетом в рамках исследования понимаются признаки, на основании которых должна оцениваться эффективность управления бюджетами муниципальных образований.

Соответственно, цели оценки эффективности управления местными бюджетами заключаются не только в формировании суждения или заключения о действиях органов местного самоуправления, но и в определении критериев, по которым будет оцениваться эффективность управления бюджетами муниципальных образований. Оценка должна основываться на четко сформулированных критериях, способных измерить эффективность управления местными бюджетами посредством системы конкретных показателей.

Для более полной характеристики рассматриваемого вопроса были изучены работы ряда отечественных исследователей. М.А. Волкова в качестве основных критериев выделяет следующие: показатели конечного эффекта, показатели промежуточного результата, показатели рабочих процессов, показатели затраченных ресурсов [61]. Н.А. Дубровина предлагает в качестве критерия рассматривать уровень эффективного использования ресурсного потенциала при достижении определенного состояния социально-экономического развития муниципального образования [67].





Источник: составлено автором.

Рисунок 6 - Направления оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований

Анализ отечественной научной литературы позволил выделить следующие классификации критериев оценки эффективности управления местными бюджетами, представленные в таблице 8.

Таблица 8 - Классификации критериев оценки эффективности управления бюджетами, в том числе на местном уровне

Автор	Виды критериев
Сильвестрова Т.В.	Правовые, социальные, экспертные и прагматические [106].
Саунин А.Н.	Количественные, качественные, относительные, динамические [103].
Мовсумов Н.М.	Прямые (непосредственные) результаты деятельности, конечные социальные результаты, показатели непосредственных процессов [87].
Качуляк Г.Г.	Внутренние, внешние, общие критерии [71].
Дербетова Т.Н.	Ценностно-рациональные, целерациональные, прагматические [65].

Источник: составлено автором.

Результаты проведенного анализа позволяют сделать некоторые частные выводы, представляющие интерес для исследования. Так, применительно к СОЭУМБ, в основе критериев эффективности лежат принципы эффективного управления местными бюджетами, в силу того, что они представляют собой объективно обусловленные требования, выработанные практикой социального и муниципального управления; средства регулирования связи между целями и результатами управленческой деятельности. Иными словами, принципы эффективного управления бюджетами муниципальных образований выступают критериальными признаками оценивания эффективности управления местными бюджетами [69].

Кроме того, критерии эффективности управления местными бюджетами формируются на базе системы субъективных ценностей, выраженных в стратегических целях муниципального образования, за которыми стоят общие государственные интересы [128].

Так как бюджет выступает инструментом достижения целей развития муниципального образования, структура управления местным бюджетом должна соответствовать целям развития муниципального образования и отражать природу полномочий органов местного самоуправления, участвующих в бюджетном процессе.

Учитывая это, при формировании системы оценки эффективности

управления местными бюджетами предлагается использовать систему критериев, представленную в таблице 9.

Таблица 9 - Соответствие целей и принципов эффективности управления местными бюджетами направлениям и критериям оценки

<i>Цели МО</i>	<i>Стратегические цели управления МБ</i>	<i>Принцип эффективного управления МБ</i>	<i>Направление оценки</i>	<i>Критерий оценки эффективности управления МБ</i>
Обеспечение задач и функций ОМСУ	Удовлетворение общественных потребностей	– Принцип целевой ориентации. – Принцип законности. – Принцип финансовой координации.	Оценка достижения результатов в области управления МБ	- Критерий эффективности управления процессами. - Критерий эффективности проведения внутреннего аудита. - Критерий качества финансового менеджмента. - Критерий эффективности деятельности ОМСУ в области управления МБ.
		– Принцип минимизации бюджетных рисков.	Оценка рисков бюджета	– Критерий эффективности управления бюджетными рисками.
		– Принцип открытости и доступности.	Оценка открытости управления МБ	– Критерий открытости управления МБ.
		– Принцип социальной направленности.	Оценка социальной эффективности	- Критерий удовлетворения общественных потребностей. - Критерий достижения социально-значимых показателей.

Источник: составлено автором.

Таким образом, в рамках исследования под СОЭУМБ предлагается понимать совокупность взаимосвязанных методологических основ, в том числе критериев оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований для мониторинга и анализа степени достижения поставленных целей и запланированных результатов в области управления бюджетами органами местного самоуправления на местном уровне. При этом количественно критерии предлагается измерять посредством разработки и расчета набора показателей оценки эффективности управления местными

бюджетами.

В качестве новых научных результатов предлагается разработка методологических основ СОЭУМБ, выявление и систематизация принципов эффективного управления местными бюджетами, в соответствии с которыми возможно максимально эффективное и ответственное управление бюджетами муниципальных образований, разработка научно-обоснованного подхода к структуре критериев оценки эффективности управления местными бюджетами и их обоснование. Данные результаты будут способствовать формированию и дальнейшему развитию системы оценки эффективности управления местными бюджетами, что будет являться стимулом для повышения эффективности управленческой деятельности на уровне муниципальных образований, тем самым обеспечивая решение поставленных в работе задач.

### **1.3 Направления оценки эффективности управления местными бюджетами**

Формированию методологического обеспечения системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований будет способствовать проведение комплексного анализа направлений оценки, выявление их отличительных особенностей на местном уровне и исследование методов и инструментов оценки по каждому направлению. Так, в качестве одного из ключевых направлений оценки эффективности управления местными бюджетами на рисунке 5 выделена оценка эффективности управления процессами на основе стандартов системы менеджмента качества.

Интерпретируя Национальный стандарт Российской Федерации о системах менеджмента качества применительно к исследованию, следует отметить, что субъекты оценки эффективности управления местными бюджетами должны определять процессы, необходимые для внедрения системы менеджмента качества, а также определять критерии и методы для обеспечения эффективного функционирования этих процессов, управления и

их оценки. Систему менеджмента качества управления местными бюджетами можно представить в виде рисунка 7.



Источник: составлено автором.

Рисунок 7 - Система менеджмента качества управления местными бюджетами и его оценки

В рамках формируемой СОЭУМБ стратегической целью системы менеджмента качества управления местными бюджетами предлагается считать построение такой системы управления бюджетами муниципальных образований, которая обеспечит условия для её улучшения, стабильное повышение эффективности, повышая в конечном счете уровень удовлетворенности потребителей (населения). При этом для оценки

эффективности управления местными бюджетами целесообразно оценивать эффективность управления по стадиям бюджетного процесса.

Ключевые направления оценки эффективности управления местными бюджетами по стадиям бюджетного процесса представлены на рисунке 8.



Источник: составлено автором.

Рисунок 8 - Оценка эффективности управления местными бюджетами по стадиям бюджетного процесса

Оценка эффективности управления МБ на стадиях составления и утверждения проектов местных бюджетов включает в себя, главным образом, оценку бюджетного планирования, которую в рамках формируемой системы возможно проводить с применением ряда разработанных в рамках СОЭУМБ показателей [53]. При разработке индикаторов эффективности бюджетного планирования на местном уровне в дальнейшем целесообразен учёт показателей, представленных в таблице 10.

Таблица 10 - Группировка показателей оценки бюджетного планирования

Показатель оценки бюджетного планирования	Хабаровский край	Сахалинская область	Рязанская область
1	2	3	4
Наличие утвержденного бюджета МО на очередной финансовый год и плановый период	+	-	+
<b>Планирование доходов бюджетов МО</b>			
Отклонение фактического объема доходов бюджетам МО от первоначального плана	+	+	+
Отношение дефицита бюджета муниципального образования к доходам	-	+	+
Наличие утвержденной методики прогнозирования поступлений доходов и поступлений по ИФДБ МО	-	-	+
Эффективность выравнивания бюджетной обеспеченности поселений	+	-	-
<b>Планирование расходных обязательств и бюджетных ассигнований</b>			
Наличие утвержденного порядка и методики планирования бюджетных ассигнований	+	+	-
Наличие результатов конкурсного распределения принимаемых расходных обязательств (РО)	+	-	-
Качество ведения реестра расходных обязательств	-	+	-
Наличие утвержденного порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи	-	+	-
<b>Планирование расходов бюджетов МО</b>			
Отклонение утвержденного объема расходов бюджета МО на очередной финансовый год от объема расходов соответствующего года	+	+	+
Удельный вес расходов, исполняемых в рамках муниципальных программ, в общем объеме расходов бюджета	+	-	+
Отношение прироста расходов бюджета МО, не обеспеченного соответствующим приростом доходов	-	+	-

Продолжение таблицы 10

1	2	3	4
Предоставление налоговых льгот			
Наличие результатов ежегодной оценки эффективности предоставления налоговых льгот	+	-	+
Соотношение недополученных доходов по местным налогам в результате предоставления налоговых льгот	+	-	-
Реализация муниципальных программ (МП)			
Наличие результатов ежегодной оценки эффективности МП	+	-	+
Доля МП, по которым утвержденный объем финансирования изменился в течение отчетного финансового года более чем на 10% от первоначального плана	+	-	-

Источник: составлено автором.

Процесс оценки эффективности на стадии исполнения местных бюджетов следует разграничить и рассматривать отдельно по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита местных бюджетов.

В первую очередь, в рамках формирования СОЭУМБ необходимо рассмотреть направления оценки эффективности управления местными бюджетами по доходам. Одним из ключевых аспектов управления доходами бюджетов муниципальных образований является оценка эффективности управления налоговыми доходами местных бюджетов.

Современная экономическая ситуация требует от органов местного самоуправления решения проблемы «наполнения» местных бюджетов, связанной, прежде всего, с совершенствованием реализации налоговой политики в муниципальных образованиях. При этом в качестве основания для расчета целесообразно использовать реальную доходную базу муниципального образования [98].

В целях исследования при формировании системы оценки эффективности управления местными бюджетами проведение оценки эффективности



управления налоговыми доходами возможно по следующим укрупнённым направлениям:

— Оценка уровня собираемости налоговых доходов. Уровень собираемости налоговых доходов представляет собой один из важнейших индикаторов налоговой политики и качества налогового администрирования местных бюджетов [60]. Под собираемостью налоговых доходов в рамках исследования предлагается понимать показатель, характеризующий отношение фактически собранных налоговых платежей к потенциально возможному объёму, который может быть получен с соответствующей налоговой базы (более подробно вопрос раскрыт в третьей главе).

— Оценка эффективности предоставления налоговых льгот. Предоставление налоговых льгот всегда сопряжено с бюджетными потерями, поэтому при формировании системы оценки эффективности управления местными бюджетами так важен процесс определения их эффективности. Проведение оценки способствует оптимизации перечня действующих налоговых льгот, минимизации риска предоставления неэффективных льгот и оптимальному выбору объектов для предоставления налоговых льгот. Поэтому неотъемлемой составляющей управления бюджетами муниципальных образований является процесс определения эффективности и целесообразности предоставления налоговых льгот.

Так, Методика оценки эффективности налоговых льгот [10], разделяет налоговые льготы на три типа в зависимости от их целевой составляющей:

- социальная – поддержка отдельных категорий граждан;
- финансовая – устранение/уменьшение встречных финансовых потоков;
- стимулирующая – привлечение инвестиций и расширение экономического потенциала [66].

В целях исследования оценка эффективности налоговых льгот должна проводиться отдельно по каждому виду. При этом налоговая льгота будет считаться неэффективной в случае, если совокупный бюджетный эффект

принимает отрицательное значение, и, напротив, эффективной – при положительном значении бюджетного эффекта.

Оценка эффективности управления неналоговыми доходами местных бюджетов будет также играть важную роль при формировании системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований в рамках исследования, так как мероприятия по привлечению дополнительных неналоговых доходов в местные бюджеты будут способствовать росту доходной части бюджетов.

В силу того, что одним из основных источников неналоговых доходов муниципальных образований являются доходы от использования муниципальной собственности, в рамках СОЭУМБ целесообразно проводить оценку эффективности управления муниципальной собственностью. При этом за основу может быть взята методика оценки эффективности управления муниципальной собственностью, основанная на экономических показателях измерения эффективности использования муниципальной собственности [79].

В рамках оценки эффективности неналоговых доходов также важно оценивать эффективность администрирования неналоговых доходов. Актуальность администрирования обусловлена тем фактом, что органы местного самоуправления должны иметь действующие инструменты для выявления незарегистрированного имущества для мобилизации неналоговых доходов.

При формировании системы оценки эффективности управления местными бюджетами не будет производиться оценка доходов в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, так как данный вид доходов не связан напрямую с управлением местными бюджетами и в полной мере не зависит от органов местного самоуправления.

Далее в рамках формирования СОЭУМБ целесообразно рассмотреть направления оценки эффективности управления местными бюджетами по расходам.

Одним из ключевых направлений оценки эффективности управления расходами бюджетов муниципальных образований является оценка эффективности муниципальных целевых программ. Важность программно-целевого метода и его оценки обусловлена прежде всего его особенностями и преимуществами, позволяющими осуществлять полный цикл процесса управления [83]. Кроме того, программы содержат в себе механизм мониторинга, оценки, контроля и принятия решений [57].

Расчет степени достижения задач муниципальной программы применяется для целевых индикаторов (показателей), у которых положительным результатом считается превышение фактического значения над плановым значением.

Кроме того, доля расходов бюджета, формируемых в рамках МП, в общем объеме расходов бюджета МО, также будет характеризовать эффективность управления расходами местных бюджетов [49].

Одной из важнейших задач в области управления бюджетами муниципальных образований является оценка и повышение эффективности расходов бюджета и качества услуг, оказываемых учреждениями бюджетной сферы и органами местного самоуправления. В связи с данным обстоятельством одним из направлений оценки эффективности исполнения местных бюджетов по расходам выступает оценка качества и доступности предоставления муниципальных услуг. Задача развития и оценки системы предоставления муниципальных услуг предполагает улучшение взаимодействия с гражданами и организациями, а также повышение эффективности деятельности ОМСУ, доступности для граждан и организаций информации о порядке и ходе исполнения муниципальной функции на каждой стадии, контроль за ее исполнением [123].

При проведении оценки эффективности управления местными бюджетами возможно проведение оценки эффективности муниципальных закупок для повышения эффективности бюджетных расходов. При этом при оценке эффективности работы контрактной системы в сфере государственных и

муниципальных закупок, в частности, представляется целесообразным использовать показатели выполнения планов при проведении закупок, обоснованности начальной и максимальной цен контрактов, доли конкурентных закупок, соблюдения законодательства при размещении заказов, а также показатели оценки дисциплины исполнения контрактов как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов [76].

Оценку эффективности управления источниками финансирования дефицита бюджетов муниципальных образований логично проводить посредством проведения оценки долговой политики ОМСУ в разрезе оценки кредиторской задолженности, долговой нагрузки, зависимости и ёмкости местных бюджетов (подробнее стр. 120).

В рамках формируемой системы контроль за исполнением местных бюджетов проводится по двум основным направлениям – оценки соблюдения бюджетного законодательства при управлении бюджетами муниципальных образований, а также оценки эффективности муниципального финансового контроля (МФК) [99].

Муниципальный финансовый контроль и его оценка необходимы как обязательный элемент единой системы финансового контроля в Российской Федерации и инструмент, обеспечивающий повышение эффективности расходования бюджетных средств на местном уровне, сбалансированность местных бюджетов, усиление ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса муниципального уровня.

Оценка эффективности управления бюджетными рисками представляет особую значимость в рамках исследования, так как риск-ориентированное мышление позволяет органам местного самоуправления определять факторы, приводящие к отклонению от плановых значений, а также позволяет повышать эффективности системы менеджмента качества.

Для анализа методологических основ оценки бюджетных рисков муниципальных образований необходимо отметить, что бюджетные риски на местном уровне напрямую связаны с понятием финансовой устойчивости

бюджетной системы муниципального образования. Так как при анализе финансовой устойчивости определяющее значение имеют параметры системы, которые относятся к факторам неустойчивости, дестабилизирующим финансовую систему. Данные параметры, являющиеся критическими параметрами бюджетной системы, представляют собой механизм возникновения бюджетных рисков.

Применительно к системе оценки эффективности управления местными бюджетами целесообразно, в первую очередь оценивать риски расходной части бюджета – это вероятность отклонения фактических бюджетных назначений по расходам от плановых по величине и времени исполнения, а также риски доходной части бюджета – это вероятность неполного и несвоевременного получения доходов. Также в рамках процессного подхода в зависимости от стадии бюджетного процесса управлению местными бюджетами могут быть присущи следующие риски:

- составление проекта бюджета – риски бюджетного планирования;
- рассмотрение, утверждение бюджета – риски несоблюдения сроков, регламента бюджетного процесса;
- исполнение бюджета – риски дефицита бюджета, несбалансированности бюджета, неэффективного использования денежных средств, недополучения доходов, нецелевого использования бюджетных средств, снижения доходности по ценным бумагам;
- бюджетная отчетность – риски недостоверной информации, риски несвоевременного предоставления отчетности.

Основная задача управления, в том числе и на местном уровне, состоит в выявлении, оценке и минимизации бюджетных рисков, преодолении неопределенности, связанной с возможным отклонением результата реализации муниципальной бюджетной политики от планируемых показателей. Для эффективного управления бюджетами муниципальных образований необходимо не только управление доходной и расходной частями бюджета, но и управление рисками, в том числе их минимизация, так как проявления

рисков имеют систематический характер и являются сдерживающим фактором повышения эффективности управления местными бюджетами.

Анализ научных публикаций и нормативных правовых актов выявил отсутствие единого определения понятия «бюджетный риск», а также универсальной классификации рисков бюджетной системы. Вопрос, связанный с выделением и анализом факторов, оказывающих определяющее влияние на наличие бюджетного риска, также остаются на сегодняшний день малоизученными [100]. Недостаточно разработаны проблемы оценки риска и неопределённости в бюджетном процессе, в частности на местном уровне. Поэтому особенно важным на сегодняшний день является вопрос оценки влияния неопределённости на бюджетный процесс [85].

Благодаря анализу и оценке конкретных бюджетных рисков муниципального образования, уже на начальной стадии бюджетного планирования может происходить разработка мероприятий по нейтрализации негативных факторов, связанных с выявленными рисками. Иными словами, с помощью оценки эффективности управления рисками местных бюджетов, реализуется одна из ключевых целей системы менеджмента качества, а именно реализуется инструмент предупреждения.

Оценка открытости управления местными бюджетами представляет особую значимость в рамках формируемой системы, так как внедрение принципов управления «по результатам» на местном уровне предполагает необходимость обеспечения прозрачности движения и повышение эффективности использования средств бюджетов муниципальных образований.

Стоит отметить, что современные методики оценки степени открытости и прозрачности процесса управления бюджетом муниципального образования основываются, главным образом, на положениях Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Оценка эффективности управления местными бюджетами становится ключевым инструментом управления общественными финансами,

позволяющим максимально эффективно провести бюджетную реформу и обеспечить органы местного самоуправления информацией для принятия взвешенных экономических решений и эффективного и ответственного управления бюджетами муниципальных образований.

Оценка организации внутреннего аудита местных бюджетов является одним из направлений оценки эффективности управления местными бюджетами. Согласно Глоссарию, размещенному на Портале государственного и муниципального финансового аудита [146], внутренний финансовый аудит представляет собой деятельность в целях оценки надежности внутреннего финансового контроля и подготовки рекомендаций по повышению его эффективности, подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета методологии и стандартам бюджетного учета [111]. В рамках формируемой СОЭУМБ органы местного самоуправления должны периодически проводить «внутренние аудиты» для проверки соответствия СМК собственным требованиям и требованиям стандарта ISO 9001-2015, а также что система результативно внедрена и функционирует.

Актуальность проведения оценки качества финансового менеджмента обусловлена необходимостью повышения качества финансового менеджмента ГРБС муниципальных образований, что, в свою очередь, способствует повышению эффективности и результативности расходования средств бюджетов муниципальных образований. Разработка и внедрение методов и процедур оценки качества финансового менеджмента на местном уровне будет способствовать не только формированию и развитию СОЭУМБ, но и повышению эффективности управления бюджетами муниципальных образований [72].

Оценка качества финансового менеджмента главных администраторов будет проводиться в рамках исследования на основании Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по оценке качества

управления муниципальными финансами, а также показателей оценки качества финансового менеджмента муниципальных образовательных учреждений [19].

Оценка эффективности управления местными бюджетами должна дополняться оценкой результатов деятельности органов местного самоуправления, так как проведение такой оценки косвенно свидетельствует о качестве и эффективности управления бюджетами муниципальных образований. При этом под эффективностью деятельности [52] понимается уровень соответствия результатов деятельности поставленным целям и задачам. Как неотъемлемая составляющая процесса управления, оценка эффективности деятельности ОМСУ позволит получить информацию о полученных в процессе управления результатах, а также выявить существующие проблемы управления и определить приоритеты социально-экономического развития муниципального образования. Кроме того, проведение оценки результатов деятельности ОМСУ является требованием статьи 18.1 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Оценку деятельности ОМСУ в области управления местными бюджетами в целях исследования целесообразно проводить учитывая перечень показателей эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов.

Деятельность ОМСУ должна способствовать удовлетворению социальных потребностей населения и, соответственно, их оценке. Недостаточная эффективность управления местными бюджетами, использование не в полной мере организационно-управленческого потенциала, противоречия между целевыми ориентирами в муниципальных программах и реальными потребностями местного населения могут вызвать неудовлетворенность населения, вследствие чего возникает потребность в анализе социально-экономической ситуации в муниципальном образовании и оценке эффективности деятельности местных администраций [84]. Данные обстоятельства приводят к необходимости оценки социальных эффектов от управления местными бюджетами.



Оценка социально-экономических показателей управления местными бюджетами помимо степени достижения конечных результатов деятельности органов местного самоуправления, отражает также уровень развития производства и социальной сферы.

Таким образом, проведение оценки по вышеуказанным направлениям будет способствовать получению исчерпывающей информации об уровне.

## ГЛАВА 2

### ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАКТИЧЕСКИХ ОСНОВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

#### 2.1 Проблемы управления местными бюджетами

На современном этапе развития в Российской Федерации органы местного самоуправления при управлении местными бюджетами сталкиваются с рядом проблем юридической, финансовой и социальной направленности. При рассмотрении проблем представляется логичным проведение анализа по предложенным в первой главе диссертации направлениям оценки для упорядоченности изложения и сохранения структуры исследования. Таким образом, проблемы управления местными бюджетами могут быть сгруппированы следующим образом:

- проблемы управления процессами на основе стандартов СМК;
- проблемы управления местными бюджетами по стадиям бюджетного процесса;
- проблема управления бюджетными рисками;
- проблемы обеспечения открытости, прозрачности.

Как отмечалось ранее, совершенствование деятельности ОМСУ и повышение эффективности управления местными бюджетами основывается на применении современных технологий и моделей управления, прежде всего на внедрении СМК на основе стандартов ISO. Однако на современном этапе внедрению и развитию управления местными бюджетами на основе стандартов системы менеджмента качества препятствует ряд проблем и сложностей.

Так как, согласно позиции Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, на современном этапе приоритеты муниципального администрирования смещаются в сторону сервисного управления, направленного на обслуживание

интересов личности и гражданского общества, по нашему мнению, необходимо усиление акцента при управлении местными бюджетами на интересах потребителей (населения). Неполноценный учет интересов заинтересованных сторон приводит к одной из главных сложностей, препятствующей полноценному функционированию СМК на местном уровне, - реализации процессного подхода на практике [80]. В силу того, что процессный подход подразумевает перестройку всей системы управления с чёткой ориентацией на потребителя, и при этом удовлетворенность потребителя не является ключевой целью, возникает ситуация снижения или отсутствия мотивации перехода на «горизонтальное» управление.

Таким образом, недостаточная ориентация на нужды населения, несистематичность или отсутствие мониторинга удовлетворенности населения результатами деятельности органов местного самоуправления по управлению местными бюджетами и трудности с валидацией специальных процессов влекут за собой и другие проблемы: низкую вовлечённость органов местного самоуправления и муниципальных служащих в СМК, формализм анализа управления, недостаточно конкретный характер требований и рекомендаций, нечёткую привязанность к сферам деятельности и объектам управления, невысокий уровень управления документацией СМК. Кроме того, в качестве проблем внедрения и развития СМК местных бюджетов можно выделить недостаток ресурсов для внедрения и развития СМК в ряде муниципальных образований, а также недостаточную компетентность муниципальных служащих. Вышеуказанные проблемы обуславливают отсутствие стратегии постоянного улучшения, имеющей особую значимость в рамках процессного подхода к управлению бюджетами муниципальных образований.

Оценка эффективности управления процессами на основе систем менеджмента качества в рамках СОЭУМБ позволит сделать работу органов местного самоуправления эффективнее, а также будет способствовать повышению качества оказываемых населению услуг. Кроме того, внедрение

элементов менеджмента качества является одним из путей решения проблемы «недоиспользования» потенциала СМК на местном уровне.

Также в рамках процессного подхода к управлению представляется логичным проведение анализа проблем управления бюджетами муниципальных образований по стадиям бюджетного процесса.

Вопрос об удовлетворении финансовых потребностей муниципалитетов прежде всего связан с управлением доходами местных бюджетов, так как отсутствие необходимого объема доходов для финансового обеспечения расходных обязательств способствует снижению эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

Несмотря на происходящий на местном уровне процесс децентрализации системы, муниципально-бюджетную автономию [119], а также значительное укрепление самостоятельности и расширение полномочий ОМСУ по решению вопросов местного значения, ключевым вопросом повышения эффективности управления местными бюджетами остается обеспечение финансовой самостоятельности бюджетов, что напрямую зависит от уровня доходов бюджетов муниципальных образований, от законодательства, от состояния федерального и региональных бюджетов [73]. Кроме того, существующий механизм межбюджетных отношений направлен на реализацию выравнивающей, а не стимулирующей функции местных бюджетов.

Таким образом, ограниченные возможности органов местного самоуправления по управлению бюджетами муниципальных образований, а также государственное регулирование основ организации местных бюджетов приводит к ограничению форм образования и расходования денежных средств, ограниченности доходной базы, нестабильности доходных источников муниципальных образований [97].

К особенностям формирования доходной части бюджетов муниципальных образований можно отнести большой удельный вес налоговых доходов и межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов. Так, по данным об исполнении местных бюджетов в Российской

Федерации, в объеме поступивших по состоянию на 01.01.2019 – доходов местных бюджетов налоговые доходы составили 1231,4 млрд руб. (29%), неналоговые доходы – 268,7 млрд руб. (6,3%), безвозмездные поступления, в т.ч. межбюджетные трансферты из бюджетов других уровней с учетом субвенций – 1291,1 млрд руб. (64,7%).

При этом в структуре собственных доходов местных бюджетов (без учета безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков прошлых лет) собственные доходы бюджетов муниципальных образований могут быть представлены на рисунке 9.



Источник: составлено автором.

Рисунок 9 – Структура собственных доходов бюджетов муниципальных образований на 01.01.2019

Данное процентное соотношение обусловлено тем фактом, что основная часть экономически активного населения сосредоточена в городских округах, поэтому наибольший удельный вес налоговых доходов приходится на бюджеты городских округов.

В 2018 году рост собственных доходов местных бюджетов в целом произошел за счет увеличения собственных доходов городских округов и муниципальных районов на 15,6% и 10,2% соответственно.

Таблица 11 – Структура собственных доходов муниципальных образований за 2014-2018 гг.

Показатель	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
Бюджеты городских округов (в млрд руб.)	1154,9	1121,4	1172,6	1281,5	1484,6
Численность в структуре собственных доходов МО (в процентах)	50,1	49,7	49,9	51,2	53,2
Бюджеты муниципальных районов (в млрд руб.)	787,1	787,9	812,6	859,3	947,2
Численность в структуре собственных доходов МО (в процентах)	34,1	34,9	34,6	34,3	33,9
Бюджеты городских поселений (в млрд руб.)	168,3	159,1	154,0	165,5	153,8
Численность в структуре собственных доходов МО (в процентах)	7,3	7,0	6,5	6,6	5,5
Бюджеты сельских поселений (в млрд руб.)	196,0	190,0	191,3	198,5	205,7
Численность в структуре собственных доходов МО (в процентах)	8,5	8,4	8,1	7,9	7,4

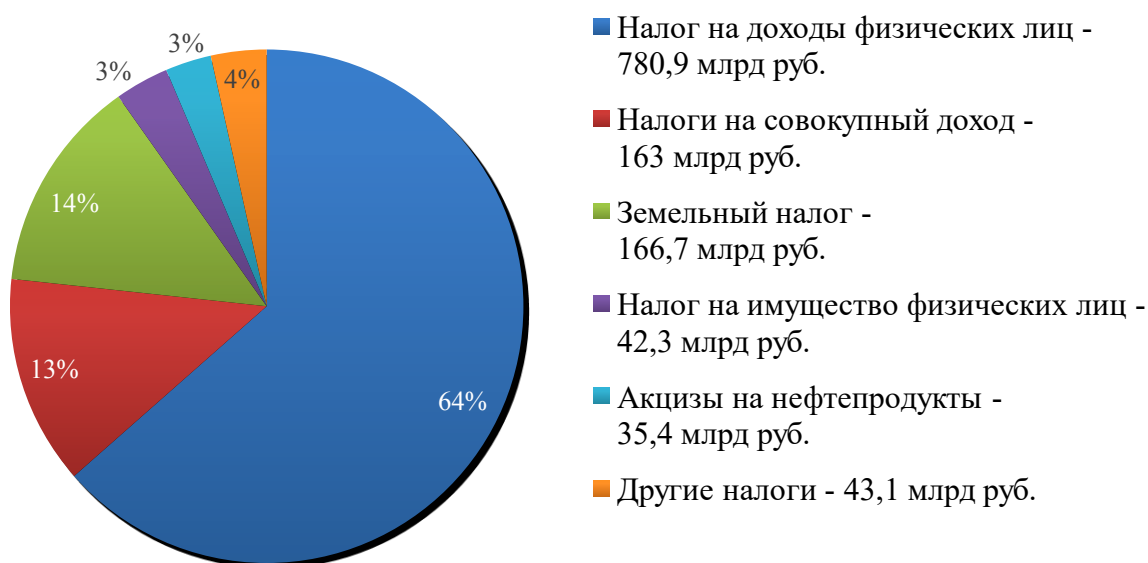
Источник: составлено автором.

На рост собственных доходов городских округов значительное влияние оказало увеличение поступлений по налоговым доходам на 15,4%, объемов субсидий на 19,7%, дотаций на 18,7%, а также иных межбюджетных трансфертов на 30,8%.

Основными причинами роста собственных доходов муниципальных районов являются увеличение налоговых доходов на 10,2% и рост объемов субсидий на 19,2%, дотаций на 16,0%.

Рост собственных доходов в местных бюджетах по сравнению с 2017 годом произошел в 75 субъектах Российской Федерации, в 10 субъектах Российской Федерации отмечается их снижение [139].

К особенностям доходной части бюджетов муниципальных образований относится специфическая структура налоговых доходов местных бюджетов, представленная на рисунке 10.



Источник: составлено автором.

Рисунок 10 - Структура налоговых доходов местных бюджетов (исполнено на 01.01.2019)

Стоит отметить ограниченность налоговой базы муниципальных образований, так как основная часть налоговых доходов местных бюджетов поступает в виде отчислений по нормативам от федеральных и региональных налогов и сборов. К тому же установление на федеральном уровне пределов изменения налоговых ставок и наличие широкого перечня налоговых льгот способствует ограничению самостоятельности муниципальных образований при установлении данных налогов.

Неоднородность налоговых доходов местных бюджетов как по виду и статусу налогов, так и по видам местных бюджетов обусловлена тем, что муниципалитеты имеют различный потенциал налоговых и неналоговых поступлений – собственность и доходы физических лиц дифференцированы по группам домохозяйств и неравномерны по территориям [86]. Кроме того,

нормативы зачислений налоговых доходов в местные бюджеты также различаются в зависимости от типа публично-правового образования.

Отдельно необходимо отметить несовершенство государственного нормативно-правового регулирования ряда вопросов формирования налоговой базы по местным налогам. Так, в Бюджетном кодексе Российской Федерации предусмотрены полномочия субъектов федерации по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты, а также полномочия муниципального района по установлению нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты городских, сельских поселений [1].

Необходимо отметить, что на местном уровне перечень и налоговая база недостаточны для покрытия расходов, при этом полномочия по регулированию налогов на местном уровне являются крайне ограниченными. В качестве главного недостатка можно выделить отсутствие взаимосвязи между объемом предоставляемых за счет бюджетных средств услуг и уровнем налогообложения [74].

На сегодняшний день норматив зачисления НДФЛ в местные бюджеты составляет от 2% до 15%. Поскольку НДФЛ занимает наибольший удельный вес в структуре доходов местных бюджетов, то одним из эффективных способов увеличения собственной доходной базы бюджетов органов местного самоуправления может быть увеличение процента отчисления этого налога в местные бюджеты. Например, Всероссийский совет местного самоуправления (ВСМС) предлагает увеличить норматив зачисления НДФЛ до 50%, что могло бы существенно улучшить финансовое состояние муниципальных образований. Кроме того, должны быть отменены установленные на федеральном уровне льготы по региональным и местным налогам, а также оптимизированы неэффективные налоговые льготы и освобождения, устанавливаемые региональным и муниципальным законодательством. Так, существенно улучшить ситуацию может установление



отчислений налога на прибыль организаций и налога на имущество организаций в местные бюджеты [115].

Качество администрирования налогов также играет значительную роль в пополнении доходной части бюджетов муниципальных образований.

В первую очередь, необходимо отметить, что одной из институциональных особенностей управления местными бюджетами в Российской Федерации является то, что органы власти на федеральном и региональном уровнях определяют не только законодательно закреплённые общие принципы управления, но и участвуют непосредственно в администрировании доходов и расходов местных бюджетов.

Применительно к местным налогам существует ряд проблем. В частности, по земельному налогу одной из проблем является предоставление на федеральном уровне льгот по местным налогам без надлежащей компенсации выпадающих доходов из местных бюджетов. Острой проблемой в данной области является приведение в порядок правоустанавливающих документов владельцев недвижимости, в отношении которых не проведено межевание и кадастровый учет, так как земельные участки, право собственности на которые не подтверждено документально, не включаются в налогооблагаемую базу. Кроме того, во многих муниципальных образованиях до сих пор не решены процедурные вопросы регистрации прав собственности, создания реестров муниципального имущества.

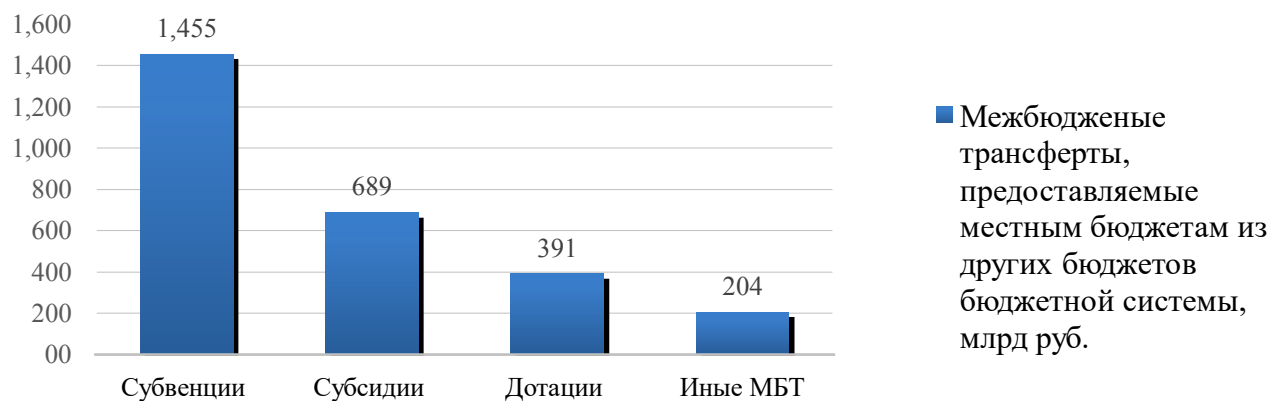
Стоит также отметить ограниченность земельных ресурсов в границах муниципального образования, что в результате приводит к нехватке свободных земельных участков и отсутствию собираемости земельного налога.

Таким образом, для повышения самостоятельности и независимости органов местного самоуправления необходимо увеличивать долю собственных доходов местных бюджетов. При разграничении налогов приоритет должен отдаваться местным бюджетам. Только в этом случае у органов местного самоуправления появятся дополнительные экономические стимулы для расширения налоговой базы.

Кроме того, проблемы актуализации кадастровой оценки земельных участков, слабый механизм разграничения прав собственности между государством и органами местного самоуправления приводят к выпадению значительной части налоговых доходов от земельного налога из местных бюджетов.

Актуальность совершенствования формирования доходной базы бюджетов муниципальных образований обусловлена тем, что наряду с важнейшим условием самостоятельности местных бюджетов является условие наличия законодательно утвержденных стабильных и постоянных источников доходов. Справедливое распределение налоговых доходов является важнейшим условием обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов, а закрепление собственных доходов за муниципальными образованиями является необходимой предпосылкой для повышения эффективности управления местными бюджетами. Отличительной особенностью бюджетов муниципальных образований является также наличие системы самообложения граждан. В силу невозможности обеспечения финансовой самостоятельности муниципалитетов посредством существующих доходных источников, возможность взимания платежей самообложения с граждан предусмотрена в Федеральном законе № 131-ФЗ [2].

Существенная доля доходов местных бюджетов представлена межбюджетными трансфертами, рассмотренными на рисунке 11.



Источник: составлено автором.

Рисунок 11 - Межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам из других бюджетов бюджетной системы, в миллиардах рублей (исполнено на 01.01.2019)

Таким образом, в качестве отличительной черты местных бюджетов можно выделить большой удельный вес межбюджетных трансфертов в структуре доходов местных бюджетов. Помимо отличия по формам предоставления межбюджетных трансфертов, различается также типовой состав муниципальных образований – получателей межбюджетных трансфертов. Наглядно данную ситуацию демонстрирует рисунок 12.



Источник: составлено автором.

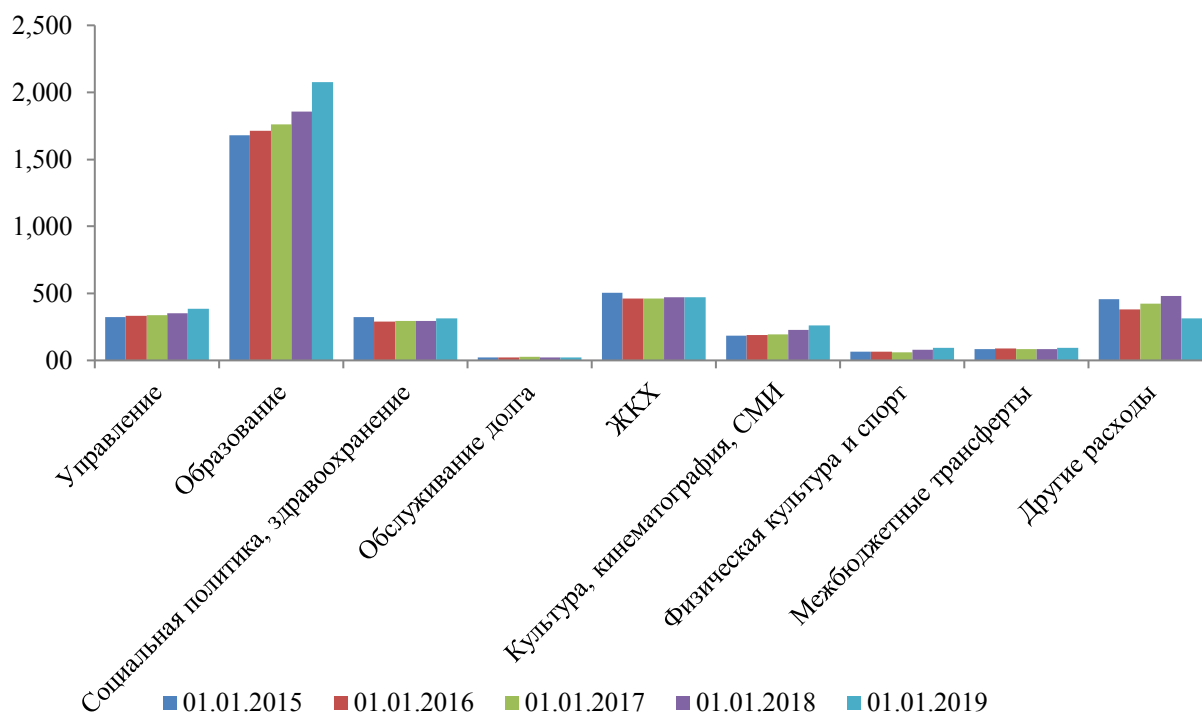
Рисунок 12 – Структура межбюджетных трансфертов по типу муниципальных образований (исполнено на 01.01.2019)

Низкая налоговая составляющая доходов бюджетов муниципальных районов обуславливает тот факт, что основными получателями межбюджетных трансфертов (без учета субвенций и других безвозмездных поступлений, в том числе возвратов остатков) являются муниципальные районы. Исторически сложившаяся дифференциация социально-экономического развития городов и поселений сформировала условия для значительных различий в обеспеченности собственными доходами различных типов муниципальных образований. При этом на долю городских округов приходится около 65% всех налоговых поступлений, на долю муниципальных районов – около 30%, а на долю поселений – 5%. В результате более 70% муниципальных образований в настоящее время являются дотационными [134].

В области управления расходами к проблемам можно отнести, в первую очередь, несоответствие имеющихся муниципальных финансовых ресурсов объему расходных полномочий органов местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ усилил роль муниципальных образований в структуре органов управления. Одной из главных проблем в области управления местными бюджетами и повышения его эффективности остается недостаточное финансовое обеспечение расходных обязательств органов местного самоуправления собственными доходами, что существенно ограничивает их самостоятельность в проведении эффективной бюджетной политики. Таким образом, на сегодняшний день одной из наиболее острых проблем муниципальных образований является дефицит бюджета.

В качестве отличительной черты исполнения местных бюджетов по расходам проведенный анализ выявил высокий удельный вес расходов на социально-культурные нужды. На рисунке 13 представлена диаграмма, отражающая основные расходы бюджетов муниципальных образований в динамике.



Источник: составлено автором.

Рисунок 13 - Структура расходов бюджетов муниципальных образований в динамике 2014-2018 гг., в миллиардах рублей

В отличие от региональных бюджетов, доля расходов на образование у местных бюджетов значительно выше [82]. Но большая часть этих расходов осуществляется за счет субвенций. Кроме того, на местном уровне отсутствуют внебюджетные фонды.

Возможность принятия переданных государственных полномочий наряду с собственными полномочиями обеспечивает высокую долю расходов бюджетов муниципальных образований на выполнение переданных полномочий органов государственной власти. Таким образом, не все расходы местных бюджетов определяются порядком расходования собственных средств, порядок расходования средств определяется органом, их передавшим.

Межмуниципальный характер ряда вопросов местного значения также осложняет разграничение полномочий между ОГВ и ОМСУ, а также между районами и поселениями. Для реализации перспективы повышения эффективности управления бюджетами муниципальных образований важное значение имеет введение права на взаимную передачу (делегирование) полномочий по решению вопросов местного значения между муниципальным районом и входящими в его состав городскими и сельскими поселениями на основе соглашений. Основная тенденция на современном этапе заключается в одностороннем характере перераспределения в пользу муниципальных районов.

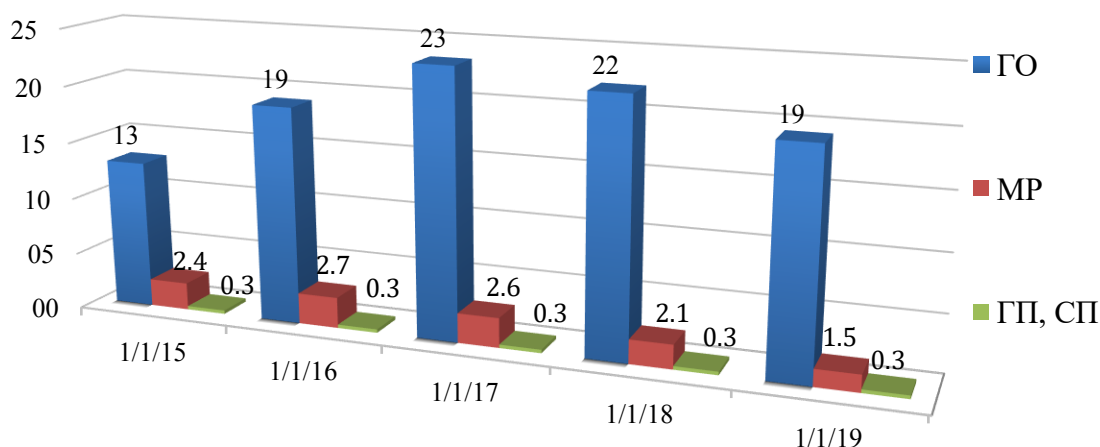
Основным недостатком сложившейся системы управления местными бюджетами в области осуществления бюджетных расходов на сегодняшний день является слабое стимулирование развития финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджетов муниципальных образований, которое требует:

- повышения эффективности расходования средств бюджетов муниципальных образований;
- повышения самостоятельности и ответственности главных распорядителей;

- совершенствования механизмов рейтингования и оценки результатов деятельности ГРБС.

В целях повышения эффективности управления расходами местных бюджетов и внедрения элементов конкуренции в сфере управления бюджетами муниципальных образований необходимо проведение комплекса мероприятий, направленных на проведение полноценной оценки и повышения качества финансового менеджмента.

При формировании источников финансирования дефицита местных бюджетов в качестве особенности можно выделить отсутствие внешних источников финансирования дефицита бюджетов муниципальных образований. При этом динамика расходов бюджетов муниципальных образований на обслуживание муниципального долга представлена на рисунке 14.

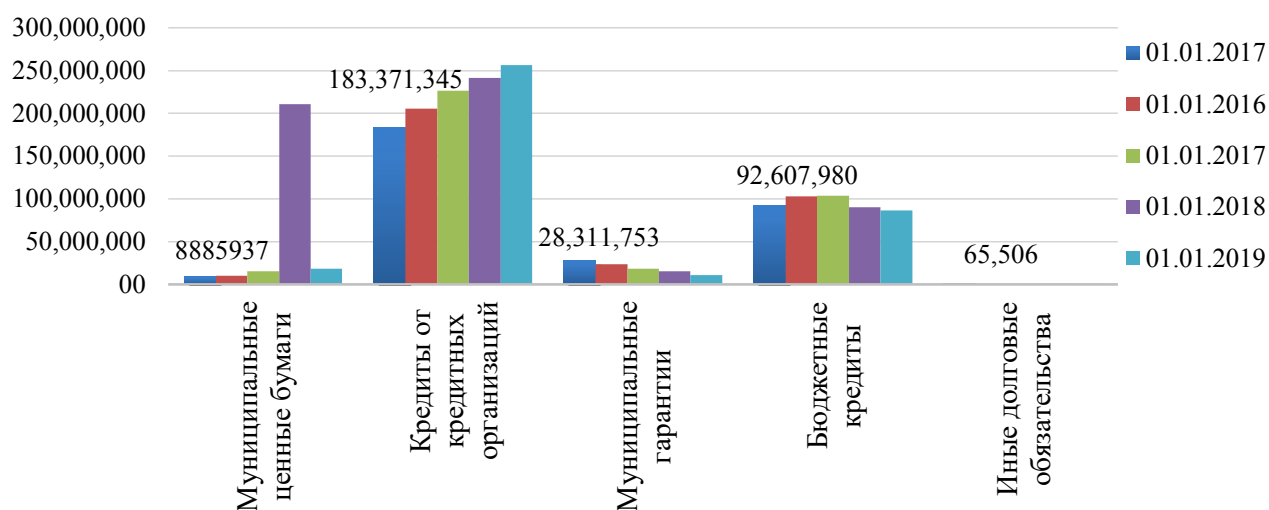


Источник: составлено автором.

Рисунок 14 – Расходы на обслуживание муниципального долга в динамике 2014-2018 гг. по типам муниципальных образований, в миллиардах рублей

Рисунок 14 наглядно подтверждает наибольшую экономическую активность и значительное количественное преобладание как доходов, так и расходов городских округов над другими типами муниципальных образований.

В структуре муниципального долга следует выделить значительное преобладание кредитов от кредитных организаций и крайне низкую долю муниципальных ценных бумаг, что отчетливо видно на рисунке 15.



Источник: составлено автором.

Рисунок 15 – Структура муниципального долга, в миллиардах рублей

При рассмотрении проблем управления местными бюджетами и оценки его эффективности особую значимость в рамках международных стандартов ISO приобретает также анализ ситуации, связанной с бюджетными рисками и их оценкой.

В связи с тем фактом, что бюджетный процесс неизбежно связан с риском, управление местными бюджетами должно включать в себя комплекс мероприятий по оптимизации бюджетных рисков для повышения эффективности управления местными бюджетами, в связи с чем представляется важным оценивать степень бюджетного риска и его величину.

Понятие бюджетных рисков в настоящий момент законодательно не закреплено, не содержится в нормативных правовых актах, в том числе в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

Для анализа видов и факторов образования бюджетных рисков были классифицированы факторы, влияющие на риски бюджетов муниципальных образований. Выявленные факторы представлены на рисунке 16.



Источник: составлено автором.

Рисунок 16 - Факторы формирования бюджетных рисков на местном уровне

Исходя из представленных на рисунке 16 факторов, в рамках системы оценки эффективности управления местными бюджетами выделены следующие виды рисков местных бюджетов:

- законодательные риски, возникающие при изменении законодательства, нормативных правовых актов;
- риски нестабильности финансовой и налоговой политики;
- риски сокращения доходов муниципальных образований;
- риски снижения налоговых поступлений от реального сектора экономики;
- риски возникновения дополнительных расходов местных бюджетов;
- риски управления муниципальным долгом, планированием долговых обязательств [130].

В современных условиях резко возрастает актуальность оценки бюджетных рисков, позволяющей как определить величину потерь для бюджета муниципальных образований при наступлении неблагоприятной ситуации, так и рассчитать альтернативные варианты по расходованию бюджетных средств в целях выбора оптимального варианта, который наиболее полно отвечает потребностям сложившейся экономической ситуации [102].



Среди проблем управления местными бюджетами на современном этапе можно выделить также проблему недостаточной открытости и прозрачности процесса управления местными бюджетами.

В целях обеспечения прозрачности и открытости процесса управления местными бюджетами целесообразны разработка и развитие системы централизованных порталов, содержащих информацию о деятельности ОМСУ в области управления бюджетами муниципальных образований.

В настоящее время ведутся масштабные работы по повышению уровня заинтересованности и вовлеченности граждан в бюджетный процесс. Одним из инструментов участия местных сообществ в решении проблем территорий посредством вовлечения граждан в бюджетный процесс выступает инициативное бюджетирование. В настоящее время проекты по вовлечению населения в бюджетный процесс и участия граждан в реализации проектов инициативного бюджетирования реализуются в 50 субъектах Российской Федерации. Внедрение системы механизмов и принципов «Открытого Правительства» также способствует обеспечению эффективного взаимодействия власти и гражданского общества. Одним из проектов «Открытого Правительства» в рамках реализации принципа понятности власти является «Бюджет для граждан». Кроме того, «Открытое Правительство» проводит ежегодный всероссийский конкурс «Открытые данные Российской Федерации».

Цель проектов, связанных с вовлечением граждан в реализацию тех или иных проектов, - объединение усилий городских и сельских администраций, граждан, коммерческих и некоммерческих организаций и других заинтересованных сторон для определения приоритетов в решении локальных проблем. Два основных типа проектов гражданского участия в управлении бюджетом - экстрабюджетирование (софинансирование гражданами и предпринимателями проектов) и партисипативный бюджет (выбор гражданами приоритетов для финансирования).

Кроме того, отсутствуют единые методологические подходы к представлению доступной информации о бюджете.

Несмотря на происходящие положительные изменения повышение уровня заинтересованности и вовлеченности граждан в бюджетный процесс остается задачей, требующей разработки дальнейших инициатив и нововведений [112].

В муниципальных образованиях отмечаются также трудности интеграции систем организации бюджетного процесса с государственной информационной системой управления общественными финансами «Электронный бюджет». Разработка системы электронного бюджета является частью концепции «Электронное государство».

К проблемам, связанным с «электронным бюджетом» на современном этапе, относятся следующие:

- недостаточное техническое оснащение и нехватка оборудования;
- несовершенство программного обеспечения и недостаточное количество квалифицированных специалистов в данной сфере;
- не учитывается специфика каждого отдельного региона и муниципального образования [62].

Таким образом, в Российской Федерации до сих пор не решена проблема прозрачности (прозрачности) местных бюджетов. Невозможность проведения всесторонней оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, вызванная современным состоянием информационного обеспечения, предопределяет особую актуальность оценки степени прозрачности управления бюджетами муниципальных образований.

После рассмотрения проблем управления бюджетами муниципальных образований целесообразно рассмотреть проблемы оценки эффективности управления местными бюджетами, основными из которых являются:

- 1) проблемы информационно-аналитического обеспечения. Отсутствие системы информационно-аналитического обеспечения оценки эффективности управления местными бюджетами, необходимой для формирования

достаточного набора целевых значений показателей эффективности управления бюджетами на местном уровне. Такая система дает возможность принимать эффективные управленческие решения по совершенствованию системы финансовых отношений;

2) проблемы терминологии. При рассмотрении нормативного регулирования показателей эффективности управления местными бюджетами стоит отметить, что в бюджетном законодательстве Российской Федерации закрепление круга понятий, используемых при оценке эффективности управления бюджетами муниципальных образований, отсутствует;

3) проблемы методологии оценки. Отсутствие целей и индикаторов оценки деятельности администраторов бюджетных средств, а также четких формулировок результатов использования бюджетных средств, унифицированных методик расчета интегральных показателей эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления.

Указанные проблемы в процессе управления местными бюджетами присущи абсолютному большинству муниципальной образований в Российской Федерации. Это в значительной степени ограничивает возможности повышения эффективности организации общественных финансов и переориентацию органов местного самоуправления с освоения ими бюджетных средств на достижение конечных, значимых и соизмеримых результатов и повышение эффективности управления местными бюджетами. Все это обуславливает необходимость создания и развития СОЭУМБ в Российской Федерации.

## **2.2 Анализ методических основ оценки эффективности управления местными бюджетами**

В целях проведения анализа методических основ оценки эффективности управления местными бюджетами целесообразно, в первую очередь, рассмотреть нормативные правовые акты и методические документы, регламентирующие вопросы оценки эффективности управления местными

бюджетами. В качестве второго шага следует провести анализ качества нормативной базы по направлениям оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований. После рассмотрения основ оценки эффективности управления бюджетами в Российской Федерации необходимо рассмотреть зарубежный опыт.

В целях исследования оценка эффективности управления местными бюджетами является частью оценки управления муниципальными образованиями.

Нормативно-правовую базу оценки эффективности управления местными бюджетами составляют следующие нормативные правовые акты и документы:

— Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года;

— Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1317;

— Методические рекомендации субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами;

— Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607;

— Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р;

— Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 года № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах» [137].

Сопоставление положений указанных документов привело к невозможности построения на их основе единой унифицированной СОЭУМБ.

В исследовании были выявлены значительные различия в подходах, направлениях, показателях и методиках оценки эффективности управления местными бюджетами, отраженные в таблице 12.

Таблица 12 - Количество показателей, рекомендованных для оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований

Методические рекомендации субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами	Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607	Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317
38	13	27 + 11 (для расчета грантов)

Источник: составлено автором.

Таблица 12 показывает, что количество показателей в разных документах сильно варьируется. Для формирования единой системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований необходимо провести сравнительный анализ используемых показателей и методик оценки с целью выявления их достоинств и недостатков.

Так, Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 содержит 13 основных показателей для оценки эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов. В свою очередь, показатели, содержащиеся в Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 (27 показателей) являются дополнительными, раскрывающими 13 показателей Указа № 607. Помимо дополнительных показателей, Постановление № 1317 устанавливает перечень из 11 показателей, используемых для определения размера грантов муниципальному образованию. При проведении сравнительного анализа двух вышеуказанных документов было выявлено дублирование показателей, в частности 7 основных показателей из Указа Президента полностью совпали с показателями, рекомендуемыми для определения размера гранта из Постановления Правительства № 1317. Остальные 6 основных показателей также могли бы служить индикаторами для оценки эффективности управления местными бюджетами, как и 4 показателя из Постановления Правительства № 1317, отличные от основных показателей, используемых для оценки эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных

районов. Показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (Указ 607) и рекомендуемые показатели для определения размера грантов (Постановление 1317) должны совпадать, так как, по сути, они тождественны, ведь основанием для предоставления грантов муниципальному образованию является положительная динамика показателей эффективности [92]. Схематично данную ситуацию можно представить в виде таблицы 13.

Постановление Правительства Российской Федерации № 1317 содержит типовую форму Доклада [6]. Доклад содержит в себе 145 расчетных показателей, раскрывающих 27 дополнительных показателей из Постановления Правительства № 1317.

Таблица 13 - Сравнительный анализ показателей для оценки эффективности управления местными бюджетами на основании Указа № 607 и Постановления № 1317

Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607	Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317
13 основных показателей	27 дополнительных показателей
	11 показателей для расчета грантов
Доклад глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период (Доклад) содержит: <u>145 показателей</u>	

Источник: составлено автором.

Проведенный анализ выявил несоответствие Методики мониторинга эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов и Типовой формы доклада глав местных администраций, представленное в таблице 14.

Стоит отметить, что в Указе № 607 установление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов не допускается [6].

Таблица 14 - Направления оценки эффективности управления местными бюджетами

Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (Постановление № 1317)	Типовая форма доклада глав местных администраций (Постановление № 1317)
1. Экономическое развитие.	1. Экономическое развитие.
2. Дошкольное образование.	2. здравоохранение и здоровье населения.
3. Общее и дополнительное образование.	3. Дошкольное образование.
4. Культура.	4. Общее и дополнительное образование.
5. Физическая культура и спорт.	5. Физическая культура и спорт.
6. Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем.	6. Жилищное строительство и обеспечение граждан жильем.
7. Жилищно-коммунальное хозяйство.	7. Жилищно-коммунальное хозяйство.
8. Организация муниципального управления.	8. Организация муниципального управления.
9. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности.	9. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

Источник: составлено автором.

Необходимо также отметить, что больше половины показателей из типовой формы доклада не присутствуют ни в одном из двух, регламентирующих подготовку данного Доклада, нормативно-правовых актов – Постановлении № 1317 и Указе № 607. Кроме того, недостатком существующей типовой формы Доклада глав местных администраций является использование специальных сложных статистических приемов. Это связано с явно выраженной разнонаправленностью в части оценки динамики объединенных показателей типовой формы Доклада, а также с необходимостью устранения взаимоисключающего влияния отдельных показателей на комплексный индикатор.

Продолжая анализировать нормативно-правовые акты, регулирующие существующую систему оценки эффективности управления местными бюджетами, следует отметить, что показатели (целевые индикаторы) государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»

Федерации» [7] применительно к оценке эффективности управления местными бюджетами не будут являться показательными, так как содержат в себе общую информацию, более применимую к оценке эффективности управления бюджетами субъектов Российской Федерации.

Набор наиболее актуальных и показательных индикаторов для оценки эффективности управления местными бюджетами содержится в Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами.

В связи с этим для анализа методических основ проведения оценки управления бюджетами муниципальных образований, в исследовании была предпринята попытка расчета эффективности управления бюджетами трех муниципальных образований из разных федеральных округов в соответствии с методическими рекомендациями субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами. При этом каждое муниципальное образование было оценено с использованием трех методик, утвержденных финансовыми органами каждого из этих муниципальных образований, например муниципальное образование в Московской области было оценено с помощью Порядка осуществления мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, утвержденного Министерством финансов Московской области, Хабаровского края и Ростовской области.

При проведении анализа возник ряд сложностей, связанных с нехваткой данных, разрозненными наборами показателей и несопоставимыми методиками, которые, в конечном итоге, привели к невозможности проведения таких расчетов и сравнения методик данных муниципальных образований и их показателей эффективности. Таким образом, острой проблемой, стоящей перед органами местного самоуправления на пути к формированию системы оценки управления местными бюджетами, является многовариантность оценки эффективности управления бюджетами местными бюджетами [91].



В целях исследования целесообразно проведение анализа порядка осуществления мониторинга и оценки качества управления местными бюджетами, методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по оценке качества управления местными бюджетами, а также приказов об утверждении порядка проведения мониторинга качества управления бюджетным процессом в различных муниципальных образованиях.

Таблица 15 - Сравнительная характеристика индикаторов качества управления местными бюджетами (по количеству)

Федеральный округ	Субъект Федерации	Направления оценки управления муниципальными финансами	Индикаторы качества управления МБ
Центральный	Московская область	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Бюджетное планирование.</li> <li>- Исполнение бюджета.</li> <li>- Управление муниципальным долгом.</li> <li>- Управление муниципальной собственностью и оказание муниципальных услуг.</li> <li>- Прозрачность бюджетного процесса.</li> </ul>	31
Южный	Ростовская область	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Бюджетное планирование.</li> <li>- Исполнение бюджета.</li> <li>- Управление муниципальным долгом.</li> <li>- Управление муниципальной собственностью и оказание муниципальных услуг.</li> <li>- Прозрачность бюджетного процесса.</li> <li>- Соблюдение бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса [23].</li> </ul>	21
Дальневосточный	Хабаровский край	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Бюджетное планирование.</li> <li>- Исполнение бюджета.</li> <li>- Управление муниципальным долгом.</li> <li>- Управление муниципальной собственностью и оказание муниципальных услуг.</li> <li>- Организация финансовых отношений с поселениями (для МР).</li> <li>- Прозрачность бюджетного процесса.</li> <li>- Осуществление внутреннего муниципального финансового контроля.</li> <li>- Выполнение Указов Президента Российской Федерации в части повышения средней заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы [25].</li> </ul>	47

Источник: составлено автором.

В таблице 15 представлено сравнение порядков осуществления мониторинга и оценки качества управления бюджетами муниципальных образований следующих субъектов Российской Федерации, относящихся к разным федеральным округам и имеющих разную численность населения и площадь: Московская область, Ростовская область и Хабаровский край. Данная выборка наглядно отражает современную ситуацию в области оценки качества управления бюджетами муниципальных образований. Анализ таблицы 15 выявил присутствие «базовых» направлений оценки и «дополнительных», (которые применяют не все региональные бюджеты).

Следовательно, оценивать и сравнивать эффективность управления бюджетами муниципальных образований в рамках данных субъектов Российской Федерации, возможно только по «базовым» направлениям. Это делает анализ значительно менее полным и неинформативным, в связи с различным набором дополнительных показателей.

Не отождествляя понятия «качество управления местными финансами» и «эффективность управления местными бюджетами», необходимо отметить, что у каждого субъекта Российской Федерации направления включают разное количество индикаторов оценки качества управления бюджетами в муниципальных образованиях (МО). Наглядно данная ситуация представлена в таблице 16.

Представляется целесообразным создание единой унифицированной системы индикаторов и направлений оценки управления муниципальными финансами, которая предоставила бы возможность для сравнения финансовых показателей различных муниципальных образований. В качестве существенной проблемы была выявлена закрытость и непрозрачность муниципальных финансов.

Таблица 16 - Сравнительный анализ перечней индикаторов оценки качества управления муниципальными финансами по направлению «Бюджетное планирование»

Индикаторы оценки качества управления муниципальными финансами в МО	Наличие данного индикатора в перечне индикаторов оценки качества управления муниципальными финансами		
	Московская область	Ростовская область	Хабаровский край
1	2	3	4
Удельный вес расходов бюджета МО, формируемый в рамках муниципальных программ, в общем объеме расходов бюджета в отчетном финансовом году.	+	+	+
Доля муниципальных программ, по которым утвержденный объем финансирования изменился в течение отчетного финансового года более чем на 10% от первоначального плана.	-	-	+
Процент отклонения фактического объема доходов бюджета МО за отчетный финансовый год от первоначального плана.	-	-	+
Процент абсолютного отклонения утвержденного объема расходов бюджета МО на очередной финансовый год от объема расходов соответствующего года.	-	-	+
Отношение дефицита бюджета МО к доходам.	-	-	+
Наличие утвержденного бюджета МО на очередной финансовый год и плановый период.	-	-	+
Наличие результатов ежегодной оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов, установленных представительными органами МО.	-	+	+
Наличие утвержденной методики формализованного прогнозирования доходов бюджета МО по основным налоговым и неналоговым доходам.	-	-	+
Наличие утвержденного порядка и методики планирования бюджетных ассигнований МО и определения предельных объемов бюджетных ассигнований МО, доводимых до ГРБС в процессе составления проекта бюджета.	-	-	+
Наличие результатов ежегодной оценки эффективности муниципальных программ, а также корректировки предоставляемых бюджетных средств.	-	-	+

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4
Наличие результатов конкурсного распределения принимаемых расходных обязательств согласно эффективности планируемых мероприятий в соответствии с порядком, утвержденным муниципальным правовым актом	-	-	+
Утверждение бюджета МО на очередной финансовый год и плановый период	+	+	-
Исполнение бюджета МО по доходам без учета безвозмездных поступлений к первоначально утвержденному	+	-	-
Соотношение недополученных доходов по местным налогам в результате действия налоговых льгот, установленных ОМСУ к общему объему поступивших местных налогов	+	+	-
Наличие муниципального правового акта, устанавливающего порядок разработки, реализации и мониторинга эффективности реализации ведомственных и долгосрочных муниципальных целевых программ	-	+	-
Разработка и реализация ведомственных и долгосрочных муниципальных целевых программ, изменение (корректировка) данных программ в соответствии с действующим муниципальным правовым актом МО	+	+	-
Мониторинг эффективности реализации ведомственных и долгосрочных муниципальных целевых программ, обеспечение процедуры изменения (корректировки) или досрочного прекращения данных программ с учетом фактических результатов их реализации	-	+	-

Источник: составлено автором.

К сожалению, при попытке проведения анализа эффективности управления местными бюджетами согласно методическим рекомендациям субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами, возникла проблема нехватки данных, необходимых для расчета большинства показателей по данной методике. Кроме того, сложности при расчетах возникли в связи с тем, что большинство показателей согласно методике являются цепными, то есть данные для расчета по муниципальным образованиям берутся за отчетный период и предыдущие

три года. Но количество муниципальных образований ежегодно меняется, так, например, за период 2014 года количество муниципальных образований уменьшилось на 231 единицу в результате преобразования (объединения) и упразднения муниципальных образований. В связи с этим, расчет цепных показателей при оценке эффективности управления местными бюджетами, становится невозможен.

Комплекс вышеизложенных факторов стал причиной невозможности проведения анализа эффективности управления бюджетами ряда муниципальных образований.

Таким образом, анализ нормативных правовых актов и других документов, регламентирующих основные направления оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований выявил ограниченность существующих методик. Термин «оценка эффективности управления местными бюджетами», как отмечалось ранее, не раскрывается ни в одном документе, процесс оценки и система оценки также не регламентированы и нормативно не закреплены.

В этой связи необходимо провести анализ нормативных правовых и методических документов, регламентирующих вопросы оценки эффективности управления местными бюджетами, в соответствии с разработанными в первой главе методическими подходами.

Направление оценки эффективности управления процессами на основе системы менеджмента качества в настоящее время регламентируется, как отмечалось ранее в первой главе, рядом международных стандартов ISO. Принятие Международного рабочего соглашения (International Workshop Agreement) IWA 4:2009 обуславливает актуальность вопросов внедрения СМК в различные сферы деятельности органов местного самоуправления, так как внедрение СМК на основе международных стандартов серии ISO 9000 и рекомендаций IWA 4:2009 является признанным механизмом обеспечения и повышения качества предоставляемых услуг. На сегодняшний день рекомендации IWA 4:2009 содержатся в Руководящих указаниях по

применению ИСО 9001 в органах местного самоуправления. Стоит также отметить, что правила применения настоящего стандарта установлены в статье 26 Федерального закона от 29 июня 2015 года № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

Данный документ разработан в помощь органу местного самоуправления при разработке, документировании, внедрении и поддержании в рабочем состоянии системы менеджмента качества для достижения её результативного функционирования. Важным для исследования моментом является наличие в стандарте показателей менеджмента организации и показателей экономической устойчивости. Однако стоит отметить, что данные показатели представлены в стандарте в общем виде, не несут в себе конкретики, не содержат методики и формул для расчёта. Данное обстоятельство усложняет задачу проведения оценки эффективности управления процессами на основе системы менеджмента качества. Кроме того, отсутствие системы показателей оценки СМК для муниципальных образований приводит к разрозненности показателей и несопоставимости результатов оценки по муниципальным образованиям и регионам.

В целях исследования был проведен анализ реализации внедрения СМК в процессы муниципальных образований Российской Федерации.

По поручению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Ростехрегулированием Минпромэнерго России совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации разработан проект «Концепция национальной политики в области качества продукции и услуг», предусматривающий, в том числе, необходимость широкого внедрения в организациях любой сферы деятельности систем менеджмента качества в соответствии с международными стандартами ИСО.

Требования международного стандарта ИСО 9001 полностью применимы к функционированию государственных и муниципальных служб.

Администрация города Орска одна из первых и пока единственная из числа органов местного самоуправления в Оренбургской области, которая

внедрила систему менеджмента качества в соответствии с МС ИСО 9001:2008 в свой административный аппарат, о чем свидетельствует полученный в декабре 2012 года Сертификат соответствия.

Система менеджмента качества как способ повышения эффективности деятельности администрации. С 2009 г. во все процессы деятельности администрации Шатурского муниципального района внедрена система менеджмента качества. С ее помощью удалось повысить эффективность деятельности местной администрации, компетентность муниципальных служащих, улучшить качество оказания муниципальных услуг.

Существующий отечественный опыт внедрения в деятельность органов местного самоуправления СМК свидетельствует о достижении улучшений от внедрения систем менеджмента качества. К основным положительным моментам можно отнести:

- повышение мотивации к улучшению деятельности;
- повышение удовлетворенности работников местных администраций результатами своей работы;
- повышение прозрачности и открытости деятельности ОМСУ;
- повышение качества предоставляемых услуг.

Первым муниципальным образованием в Российской Федерации, которым была внедрена и сертифицирована в соответствии с ИСО 9001:2000, был город Шахты Ростовской области. Переход на СМК позволил администрации г. Шахты документально сформулировать стратегию деятельности администрации, выработать политику в области качества, разработать и утвердить цели в области качества, оптимизировать организационную структуру администрации, разработать внутреннюю нормативную документацию СМК. Кроме того, результатами внедрения СМК послужило сокращение сроков исполнения служебных документов в два раза, сокращение сроков рассмотрения запросов граждан с 30 до 10 дней, сокращение срока прохождения документов с 12 месяцев до 21 дня и

уменьшение количества контактов со специалистами (вместо 32 контактов с различными специалистами – 3 контакта с одним).

Также был проведен анализ методических основ оценки качества финансового менеджмента ГРБС. Так, оценка качества финансового менеджмента муниципальных образований регламентируется Положением об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств бюджета муниципального образования, и утверждается Постановлением Администрации муниципального образования [22; 26]. Такое Положение определяет организацию проведения мониторинга качества финансового менеджмента, анализа и оценки совокупности процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса.

Процедура проведения мониторинга включает в себя:

- расчет значений показателей качества финансового менеджмента в разрезе ГРБС муниципального образования;
- определение оценки качества финансового менеджмента по каждому показателю в разрезе ГРБС;
- определение итоговой оценки качества финансового менеджмента;
- расчет среднего уровня качества финансового менеджмента главных распорядителей;
- сравнение достигнутого уровня качества финансового менеджмента каждого ГРБС и среднего уровня качества финансового менеджмента с максимально возможным уровнем;
- формирование годового (ежеквартального) рейтинга ГРБС по уровню итоговой оценки качества финансового менеджмента.

Исследование документов, регламентирующих мониторинг качества финансового менеджмента, на местном уровне свидетельствует о достаточно формальном подходе при оценке качества и дублировании аналогичных положений, применяемых при оценке качества финансового менеджмента



ГРБС на федеральном уровне. В частности, это проявляется в бессистемной структуре показателей. Данное обстоятельство значительно препятствует полноценному внедрению мониторинга на муниципальном уровне. В качестве одного из способов совершенствования по указанному направлению целесообразно применение в оценках качественно новых методов, используемых при мониторинге уровня финансового менеджмента.

В целях оценки исходного уровня качества финансового менеджмента была проведена оценка показателей, характеризующих качество финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета Нефтеюганского района за 2017 год. Мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемый главными распорядителями средств бюджета муниципального образования Нефтеюганский район, за 2017 год проводился на основе показателей, указанных в приложении к Порядку проведения и оценки мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств и главными администраторами доходов бюджета муниципального образования Нефтеюганский район, утвержденного Распоряжением Администрации Нефтеюганского района № 643-ра [153].

Оценка качества финансового менеджмента ГРБС проводилась не только по количественным показателям, характеризующим качество исполнения финансовых полномочий, но и по показателям, связанным с качеством правового регулирования исполнения отдельных процедур бюджетного процесса. Итоговая оценка свыше 80 баллов по 7 оцениваемым ГРБС составляет 91 балл по 100-балльной шкале, что объясняется высоким качеством организации бюджетного процесса на уровне ГРБС.

Исходя из рейтинговой оценки качества финансового менеджмента сложился средний показатель – 3,8. Ниже среднего сложившегося значения (ненадлежащее качество финансового менеджмента) был выявлен показатель по следующим главным распорядителям (администраторам) бюджета Кировского муниципального района: администрации Кировского муниципального района – 3,1, МКУ «ЦОМОУ» – 2,9.

С целью реализации эффективного планирования показателей местного бюджета и повышения эффективности и результативности бюджетных расходов на местном уровне был издан приказ Минфина России № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В данный момент он утратил силу, но в целях исследования возможно и целесообразно проведение его анализа. Согласно данному документу, понятие «качество управления финансами муниципальных образований» можно охарактеризовать как степень соответствия деятельности органов местного самоуправления ключевым принципам эффективного и ответственного управления муниципальными финансами.

В рамках приказа утверждена методика комплексной оценки финансового положения и качества управления финансами муниципальных образований. В основе утвержденной методики лежит система индикаторов, отражающих отдельные факторы финансового положения или качества управления финансами.

Индикаторы оценки финансового положения и качества управления бюджетами муниципальных образований отражают ключевые факторы платежеспособности, определяющие текущее финансовое состояние и потенциальные финансовые возможности, устойчивость по отношению к воздействию негативных внешних факторов, уровень методологического и нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, результаты внедрения передовых практик управления финансами [142], доступность и объективность информации о финансово-экономическом состоянии территории [116].

Не отождествляя понятия «качество управления» и «эффективность управления», необходимо отметить, что набор актуальных, показательных и применимых индикаторов для оценки эффективности управления местными бюджетами содержится в Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами.

Департаментом финансов города Москвы в соответствии с приказом от 31.12.2014 № 244 были проведены мониторинг соблюдения требований бюджетного законодательства, мониторинг и оценка качества организации и осуществления бюджетного процесса во внутригородских муниципальных образованиях в городе Москве (далее – ВМО) за 2017 год (далее – мониторинг).

Мониторинг проводился на основании данных бюджетной (бухгалтерской) отчетности, решений представительных органов местного самоуправления о бюджетах ВМО, об утверждении годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО, а также сведений, размещенных на официальных сайтах ВМО.

По результатам мониторинга составлен рейтинг ВМО и присвоены следующие степени качества управления муниципальными финансами:

- I степень качества (высокое качество) – 41 ВМО (28% от общего количества ВМО);
- II степень качества (надлежащее качество) – 79 ВМО (54%);
- III степень качества (ненадлежащее качество) – 26 ВМО (18%) [135].

Особый интерес для исследования представляет ежегодный Всероссийский конкурс «Лучшее муниципальное образование России в сфере управления общественными финансами». К задачам конкурса относится выявление муниципальных районов и городских округов, достигших лучших результатов в сфере управления общественными финансами в отчетном году, а также ознакомление как можно большего круга представителей государственных и местных органов власти, специалистов, экспертов, с передовым опытом в муниципальной сфере.

Критерии оценки участников конкурса разрабатываются совместно со специалистами Министерства финансов Российской Федерации. В частности, оценивается качество управления бюджетными доходами и муниципальной собственностью, управление расходами и муниципальным долгом, качество бюджетного планирования и исполнения бюджета.

В 2018 году на конкурс было подано 229 заявок (104 от городских округов и 125 от муниципальных районов) из 59 субъектов РФ. Участники оценивались по 69 показателям, характеризующим качество управления бюджетными доходами, расходами и муниципальной собственностью, эффективность бюджетного планирования и исполнения бюджета, долговую политику, открытость и прозрачность деятельности местных финансовых органов, а также их кадровый состав.

Анализ системы индикаторов выявил ряд существенных недостатков. Во-первых, многие показатели учитывают динамику доходов, на которую сами органы местного самоуправления не всегда могут повлиять. Также недостатком является учет наличия, а не качества нормативно-правовых актов. К сожалению, на данный момент, вопрос нехватки ресурсов для анализа качества нормативно-правовой базы, стоит особенно остро. Далеко не идеальны показатели, оценивающие работу с кадрами. Стоит отметить, что они нуждаются в серьезной доработке и пересмотре.

Многовариантность в процессе оценки приводит к разрозненности данных, что снижает возможность проведения оценки и межмуниципального сравнения эффективности управления бюджетами на местном уровне. Это свидетельствует о несопоставимости измерителей эффективности и невозможности сравнения показателей эффективности отдельных местных бюджетов. Анализ альтернативных научных подходов к формированию состава индикаторов оценки финансового положения и качества управления финансами на местном уровне позволяет выделить следующие индикаторы оценки, представленные в таблице 17.

Анализ индикаторов оценки финансового положения и качества управления бюджетами муниципальных образований позволяет сделать вывод о невозможности проведения комплексной и системной оценки эффективности управления местными бюджетами с использованием представленных в таблице 17 индикаторов и направлений проведения оценки. Рассмотренные методики оценки и предложенные системы показателей не способствуют определению

эффективности управления бюджетами муниципальных образований, не содержат основополагающих индикативных показателей оценки эффективности управления местными бюджетами на местном уровне. Большинство предложенных индикаторов являются сложными для применения на практике, также в качестве недостатка можно выделить субъективизм получаемых результатов.

Таблица 17 – Современные подходы к оценке финансового положения и качества управления финансами муниципальных образований

Автор	Индикаторы
Придачук М.П.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Оценка состояния общественных финансов региона.</li> <li>2. Оценка нормативно-правовой базы общественных финансов и бюджетного процесса в регионе.</li> <li>3. Оценка кредитоспособности администраций муниципальных образований.</li> <li>4. Оценка качества управления общественными финансами и проводимой в регионе налогово-бюджетной и экономической политики.</li> <li>5. Анализ возможностей перевода исполнения местных бюджетов на казначейскую систему управления.</li> <li>6. Разработка концепции (основных положений) муниципальной программы реформирования системы управления финансами.</li> </ol>
Иванова Н.Г.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Показатели качества осуществления бюджетного процесса на уровне муниципальных образований.</li> <li>2. Показатели эффективности бюджетно-налоговой политики на местном уровне.</li> <li>3. Показатели осуществления межбюджетных отношений на местном уровне.</li> <li>4. Показатели эффективности управления финансовыми ресурсами на местном уровне.</li> </ol>
Гайнанов Д.А.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Показатели качества осуществления бюджетного процесса на уровне муниципальных образований.</li> <li>2. Показатели эффективности осуществления расходов на местном уровне.</li> <li>3. Показатели эффективности системы межбюджетных отношений.</li> <li>4. Показатели обеспечения экономического роста и качества предоставления бюджетных услуг населению на уровне административно-территориальных единиц.</li> </ol>
Баранова И.В.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Экономические индикаторы.</li> <li>2. Индикаторы финансовой гибкости.</li> <li>3. Индикаторы долговой нагрузки показывают риск невыполнения долговых обязательств, угрозу стабильности финансов субъектов муниципальных образований.</li> <li>4. Индикаторы выполнения требований законодательства.</li> <li>5. Индикаторы финансовой политики.</li> <li>6. Индикаторы управления расходами.</li> </ol>

Источник: составлено автором.

Оценка эффективности управления местными бюджетами может проводиться с применением двух групп основных методов – расчетные и

эвристические методы. Вышеуказанные методы подробно рассмотрены в приложении В. На основании данных методов на сегодняшний день применительно к оценке эффективности управления местными бюджетами наиболее часто применяются следующие методики, систематизированные в таблице 18.

Таблица 18 - Методики оценки эффективности управления местными бюджетами в Российской Федерации

Автор	Методика
Счетная палата Российской Федерации	Метод оценки эффективности расходов бюджетов, разработанный Счетной палатой совместно с Минфином России (комплексный анализ, включающий в себя исчисление определенного набора показателей) [30].
Международное рейтинговое агентство Standard & Poors, консорциум «Эксперт РА»	Определение кредитных рейтингов, рейтингов конкурентоспособности, оценка конкурентоспособности региона, оценка инвестиционной привлекательности региона.
В.Н. Едророва, А.А. Кавинов	Оценка эффективности управления бюджетами муниципальных образований с использованием коэффициентов, отражающих состояние бюджетов (комплексная система оценочных показателей эффективности бюджета [68].
Л.И. Ушвицкий, Н.К. Васильева, М.Л. Ушвицкий	Оценка эффективности управления местными бюджетами исходя минимум из трех факторов: производственного, финансово-инвестиционного и социального [36].
С.Н. Яшин, Н.И. Яшина	Методика оценки эффективности управления местными бюджетами, основанная на показателях, характеризующих бюджетный потенциал [118].
В.Б. Ияшвили, М.Е. Чичилёв	Методика оценки эффективности управления местными бюджетами на основе макроэкономических показателей.
А.К. Синягин, И.В. Дубинина	Методика эффективности бюджетных расходов, представляющая собой типовую схему проведения аудита эффективности. В ее основе лежит выбор системы показателей и критериев оценки эффективности [107].

Источник: составлено автором.

Также как и в любой системе оценки, системе оценки эффективности управления местными бюджетами должно быть присуще наличие различных методов оценки эффективности. Соответственно, разнообразие методов должно приводить к появлению единого универсального комплексного подхода, методики оценки эффективности управления местными бюджетами.

Существует огромное многообразие и иных методик, с помощью которых можно проводить оценку эффективности управления бюджетами. Методический инструментарий оценки эффективности бюджетных расходов наглядно представлен в приложении Г.

Подводя итоги, стоит отметить, что в Российской Федерации применяются отдельные инструменты эффективного управления местными бюджетами. При этом в течение последних пяти лет шаги по реформированию управления местными бюджетами с точки зрения концепции управления по результатам предпринимаются все более активно. Однако говорить об эффективном с точки зрения управления по результатам управлении бюджетами муниципальных образований пока не приходится.

Кроме того, на местном уровне применительно к эффективному управлению местными бюджетами с точки зрения концепции управления по целям не выстроена система целеполагания, при реализации целевых программ в недостаточной степени используются принципы управления по результатам, бюджетный процесс в целом остается «традиционным», ориентированным на затраты, а не на результаты деятельности.

Как уже отмечалось ранее, множество существующих в настоящее время методик для проведения оценки эффективности управления местными бюджетами базируются на различных показателях и критериях эффективности управления бюджетами муниципальных образований. Рассмотренные методики оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований отличаются широким разнообразием в измерении что является препятствием для межмуниципального сравнения. Все это говорит о сложности и неоднозначности процесса оценивания, а также о необходимости унификации данных методик с целью возможности сравнения показателей эффективности отдельно взятых муниципальных образований.

Формирование единой комплексной системы оценки эффективности управления местными бюджетами будет способствовать решению данной проблемы посредством выработки единого четкого подхода к определению

эффективности, набору критериев, показателей и направлений оценки, основанного на разработке сбалансированной системы показателей и ключевых показателях эффективности.

Целесообразен комплексный подход, сочетающий в себе отдельные аспекты вышеизложенных методик, позволяющий наиболее четко и конкретно оценить эффективность управления бюджетами на местном уровне.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих оценку эффективности деятельности ОМСУ, свидетельствует о неприменимости большинства индикаторов при формировании системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований. Многие показатели представляют собой так называемые «классические» показатели, характеризующие социальную эффективность («удовлетворенность населения деятельностью ОМСУ», «доля детей в возрасте от 1 до 6 лет, состоящих на учете для определения в муниципальные дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте от 1 года до 6 лет»). Данные показатели не являются отражением стратегических целей муниципального образования, не взаимосвязаны, не имеют причинно-следственных связей. Для формирования системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, необходимо применение большего количества экономических показателей, так как для положительной динамики показателей социальной эффективности должно пройти определенное количество времени с момента принятия того или иного управленческого решения (увеличение доли абсолютно здоровых детей).

Кроме того, показатели оценки эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов, являются трудноизмеримыми и малоинформативными. Например, показатель «доля выпускников муниципальных образовательных учреждений, сдавших единый государственный экзамен по русскому языку и математике, в общей численности выпускников муниципальных общеобразовательных учреждений, сдававших единый государственный экзамен по данным предметам» не



отражает эффективность деятельности ОМСУ в сфере образования и эффективность управления бюджетом, так как более важными показателями при расчете эффективности управления будут являться оценки или баллы выпускников.

Вызывает вопрос и состав направлений оценки эффективности деятельности органов ОМСУ, представленный в перечне дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Перечень затрагивает показатели, оценивающие такие традиционные направления как экономическое развитие, образование, культура, спорт и другие, в то время как согласно концепции управления по целям предлагается чёткая конкретизация направлений оценки согласно выделенным приоритетным стратегическим целям муниципального образования в области управления местными бюджетами.

Постановление Правительства Российской Федерации № 1317 содержит типовую форму Доклада глав местных администраций. Проведенный анализ выявил несоответствия между направлениями оценки эффективности, содержащимися в Методике мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов и в Типовой форме доклада глав местных администраций.

Кроме того, недостатком существующей типовой формы Доклада глав местных администраций является использование специальных сложных статистических приемов. Это связано с явно выраженной разнонаправленностью в части оценки динамики объединенных показателей типовой формы Доклада, а также с необходимостью устранения взаимоисключающего влияния отдельных показателей на комплексный индикатор.

В целом, рассматривая перечни показателей оценки эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов, можно сделать вывод, что показатели не конечны, крайне обобщены, не раскрывают понятие «эффективности», представляют ограниченные возможности для

межмуниципального сравнения, что свидетельствует о недостаточности традиционных индикаторов и их неадекватности стратегическим инициативам.

Помимо методики, рассмотренной выше, в научной литературе выделяются также и иные подходы к оценке эффективности органов местного самоуправления:

- оценка конкурентоспособности;
- оценка инвестиционной привлекательности;
- рейтинг по индексу развития человеческого потенциала;
- рейтинг социально-экономического развития муниципальных образований;
- рейтинг муниципальных образований, наиболее благоприятных для развития малого и среднего бизнеса [77].

В рамках проведения анализа методических основ оценки эффективности управления местными бюджетами была рассмотрена Методика расчёта ключевого показателя эффективности развития муниципального образования города Вологда [31]. Данная методика предусматривает систему ключевых показателей эффективности, характеризующих:

- уровень достижения запланированных результатов (результативность);
- положительную динамику изменения показателей (развитие).

Показатели анализа, характеризующие эффективность развития муниципального образования, разделены на группы:

- показатели, направленные на исполнение указов Президента Российской Федерации;
- показатели, направленные на увеличение валового регионального продукта (ВРП);
- показатели, направленные на совершенствование муниципального управления.

Данная методика может быть применима при оценке развития муниципального образования в целом, хотя часть показателей, направленных

на исполнение Указов Президента Российской Федерации, а также показателей, направленных на совершенствование муниципального управления, носит неинформативный характер. Кроме того, многие показатели, рассчитываемые согласно данной Методике, являются крайне сложными для расчёта и анализа.

Результаты анализа систем показателей оценки эффективности управления местными бюджетами в Российской Федерации свидетельствуют о большом количестве некачественных, не проработанных показателей, что затрудняет процесс оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований и принятие управленческих решений (в условиях разнонаправленности показателей и сложности оценки значимости конкретного показателя для достижения поставленной цели/решения задачи). Работа с существующими показателями требует значительных ресурсов на сбор информации при условии отсутствия необходимых статистических данных.

Таким образом, проанализировав современные методические основы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, качества управления муниципальными финансами, эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов, эффективности управления региональными и муниципальными финансами в России можно сделать вывод об их несовершенстве и необходимости внесения значительных изменений.

Зарубежный опыт оценки эффективности управления местными бюджетами. При формировании и развитии СОЭУМБ целесообразно обратиться к зарубежному опыту и рассмотреть применяемые методики оценки эффективности управления бюджетами, существующие инструменты оценки, а также проанализировать международный опыт разработки и реализации лучших практик управления бюджетами, в том числе на местном уровне. Для проведения детального анализа в прил. А рассмотрены примеры лучших мировых практик оценки эффективности управления в сфере государственных и муниципальных финансов с целью возможного применения данных практик в Российской Федерации.

В зарубежных странах также можно выделить специфические черты оценки эффективности управления бюджетами на местном уровне.

Так, эффективность управления расходами органов местного самоуправления Португалии оценивается с использованием анализа данных о запасах для оценки границ производительности. Например, в 2001 году был составлен рейтинг муниципальных достижений, при этом оценка эффективности управления доходами и расходами была проведена для 51 португальского муниципального образования. В итоге был сделан вывод о том, что органы местного самоуправления могут достичь в среднем того же уровня производительности при использовании гораздо меньших ресурсов (на 1/3), что позволяет повысить эффективность управления местными бюджетами, не увеличивая расходы местных бюджетов [124].

Американским исследователем Д. Уильямсом были также разработаны критерии оценки и показана сложность установления причинно-следственной связи между деятельностью ОГВ и ОМСУ и результатами. Главный критерий системы оценки эффективности – качество обслуживания населения.

В Великобритании оптимизация показателей эффективности местного самоуправления направлена на совершенствование услуг, оказываемых населению, на повышение их эффективности, результативности и экономичности [81].

Во Франции основной упор при повышении эффективности управления бюджетами на местном уровне приходится на контроль за стоимостью услуг.

Органы местного самоуправления Мексики при оценке эффективности управления местными бюджетами делают акцент на детализацию трансфертов.

Для Германии при оценке эффективности управления бюджетами на местном уровне характерно применение бенчмаркинга. При этом основное назначение бенчмаркинга – выявление факторов и методов работы, которые позволили бы достичь более высоких результатов.

Анализ ряда зарубежных научных источников позволил сделать вывод о том, что одним из наиболее распространенных методов оценки эффективности

управления бюджетами на местном уровне является анализ издержек и выгод. При невозможности денежного выражения результатов, могут также применяться анализ издержек и полезности или анализ издержек и результативности. При программно-целевом подходе результаты задаются степенью достижения нормативных значений целевых показателей [94]. Таким образом, при данном подходе принимается во внимание уровень достижения целевого показателя, закрепленном за определенным расходным обязательством. Этот подход также активно применяется для оценки социальной эффективности управления местными бюджетами.

К международным инструментам оценки эффективности управления местными бюджетами можно отнести:

1. Систему оценки эффективности управления бюджетами, разработанную в рамках совместной программы партнерства «Государственные расходы и финансовая подотчетность».

2. Доклады о соблюдении стандартов и кодексов, разработанные Международным валютным фондом и Всемирным банком.

3. Системы Организации экономического сотрудничества и развития (далее ОЭСР) PUMA и ЕС SIGMA, которые предусматривают проведение оценки эффективности управления бюджетами представителями высших финансовых органов стран-партнеров и доноров.

4. Обзоры бюджетной практики и процедур ОЭСР и Международного банка реконструкции и развития [44].

При анализе российского опыта оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований можно сделать вывод о частичном дублировании полномочий и отсутствии увязки между некоторыми инструментами оценки. Кроме того, на данном этапе широкое многообразие применяемых инструментов отягощено чрезмерным количеством целевых индикаторов и показателей эффективности. Общая структура оценки управления бюджетами, в том числе, местными, в Российской Федерации является слишком сложной и, в достаточной степени, не приспособленной к

процессу принятия эффективных управленческих решений. Большое число разрозненных инструментов, частично дублирующих друг друга, а также ограничения с сфере оценки, снижают возможности ОГВ и ОМСУ влиять на эффективность управления бюджетами.

Необходимо отметить, что даже самая эффективная практика в области оценки и повышения эффективности управления местными бюджетами не может быть единой и универсальной для всех стран, в силу различных исторических особенностей, законодательных систем и уровней развития. Кроме того, российские органы местного самоуправления вынуждены разрабатывать и применять собственные практики в оценке эффективности управления местными бюджетами, так как отличительной особенностью административного устройства Российской Федерации является широкое разнообразие социально-экономических условий в российских регионах и муниципальных образованиях. Таким образом, при оценке возможности применения вышеизложенных практик к Российской Федерации, необходимо отметить, что они не могут быть применены в неизменном виде, а должны быть детально проанализированы и адаптированы к современным российским условиям.

Система эффективного управления местными бюджетами, основанная на концепции управления по результатам, в Российской Федерации находится в процессе становления. Большинство инструментов и механизмов управления по результатам лишь частично внедрены в практическую деятельность органов местного самоуправления.

В связи с происходящей в настоящее время трансформацией во взглядах на роль муниципального сектора и пределы его эффективности, а также возрастающими требованиями к качеству оказываемых муниципальных услуг наиболее эффективным способом развития и совершенствования управления местными бюджетами и его оценки будет создание единой унифицированной системы оценки эффективности управления местными бюджетами, основанной на сочетании международных практик с учетом российского опыта.

В настоящее время теоретическая база, оценивающая эффективность управления бюджетами на местном уровне не в достаточной мере сформирована и систематизирована. Для полной и достоверной оценки эффективности управления бюджетами необходимо выработать взаимоувязанный категориальный аппарат и единую методику оценки эффективности управления.

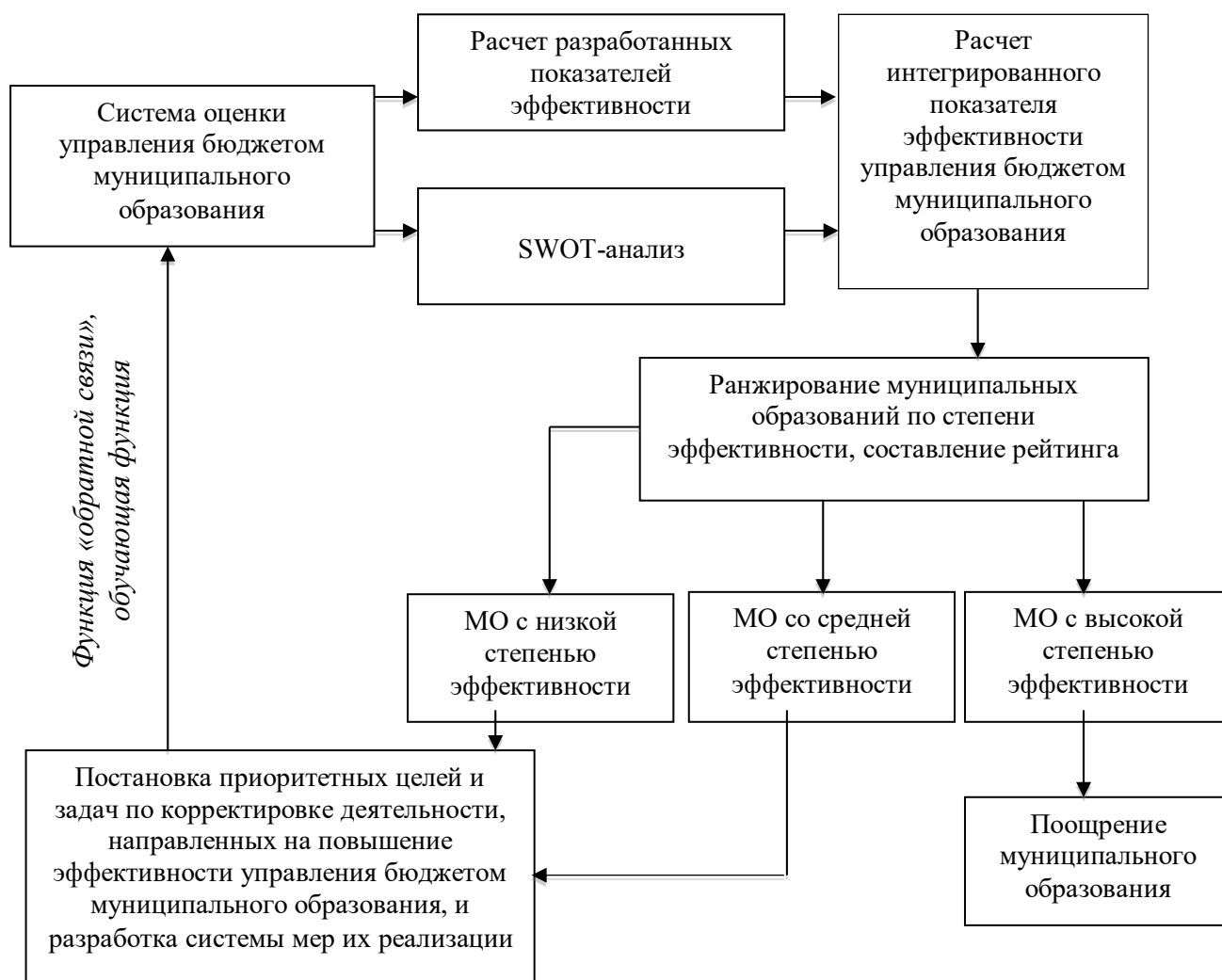
В процессе бюджетной реформы ведутся разработки по множеству методических направлений оценки эффективности управления бюджетами всех уровней бюджетной системы, которые базируются на обширной нормативной правовой базе, разнообразных подходах, идеологии, сферах и целях применения, различных объектах оценки (бюджетных расходов, долговых обязательств, межбюджетных отношений и др.). Но развитию процесса оценки препятствует отсутствие единства в понимании ряда понятий, составляющих основу системы оценки эффективности управления местными бюджетами. В частности, среди определений отечественных и зарубежных авторов не наблюдается единообразия в понимании таких определений, как «эффективность», «управление местными бюджетами», «эффективность управления», «эффективность управления местными бюджетами». Также на сегодняшний день не существует единого подхода к процессу оценки, который должен лежать в основе комплексной системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований. Следовательно, для реализации одной из задач, поставленных в исследовании, необходимо уточнение дефиниций, раскрывающих процесс оценки эффективности управления бюджетами на местном уровне.

## ГЛАВА 3

## НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 3.1 Разработка методики и показателей оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований

Методика оценки эффективности управления местными бюджетами определяет процедуру и условия оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований. При проведении оценки можно выделить следующие этапы, представленные на рисунке 17.



Источник: составлено автором.

Рисунок 17 - Этапы оценки эффективности управления местными бюджетами



Эффективность совокупности управленческих решений определяется соотношением внешнего и внутреннего эффекта, которые, в свою очередь, определяются группой качественных и количественных показателей. Оценка эффективности управления местными бюджетами подразумевает расчет общего интегрального показателя эффективности, который складывается из разработанных показателей эффективности, а также проведения SWOT-анализа всех существенных аспектов управления бюджетами муниципальных образований.

Для объективного межмуниципального сравнения эффективности управления бюджетами, обеспечивающего их сопоставление по всей совокупности показателей, предлагается использовать эмпирический подход, за основу которого принимается балльный метод объединения разномерных показателей [113]. Данный метод дает возможность для расчета интегрального показателя эффективности управления бюджетами муниципального образования, который может использоваться для межмуниципальных сопоставлений эффективности управления бюджетами.

В рамках исследования целесообразно использование балльных оценок, характеризующих различные аспекты эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

Для формирования системы балльных оценок необходимо построить шкалу диапазонов нормативных значений по каждому из показателей оценки эффективности управления бюджетом муниципального образования. В целях настоящего исследования диапазоны разбиваются на интервалы, где каждый интервал соответствует определенному количеству баллов от 0 до 1.

Сумма балльных оценок, которой соответствует формула (1), по всем показателям эффективности управления бюджетом муниципального образования, выведенная в соответствии с балльной градуировочной шкалой, составляет интегральный показатель эффективности управления местным бюджетом.

$$E_{yB} = \sum_{e=1}^E N(e), \quad (1)$$

где  $E_{yB}$  – интегральный показатель эффективности управления местным бюджетом;

$e$  – показатель;

$E$  – число показателей эффективности управления бюджетом муниципального образования;

$N(e)$  – балльная оценка, соответствующая значению  $e$ -го показателя.

Оценка степени реализации по выделенным ранее направлениям оценки в рамках СОЭУМБ будет способствовать повышению эффективности управления местными бюджетами, т.к. обеспечивает предоставление субъектам оценки полной и достоверной информации об управленческом процессе и при помощи функции «обратной связи» позволяет корректировать процесс управления бюджетами муниципальных образований с целью его дальнейшего совершенствования. Для формирования комплексной системы оценки эффективности применительно к управлению местными бюджетами целесообразно провести анализ научно-практического инструментария оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

Для формирования комплексной системы оценки эффективности управления местными бюджетами представляется необходимым провести, во-первых, анализ существующих подходов к составу и структуре показателей эффективности управления бюджетами муниципальных образований, во-вторых, оценку эффективности управления местными бюджетами на примере Щелковского муниципального района Московской области.

Для того, чтобы учесть все аспекты оценки эффективности управления местными бюджетами в первую очередь необходимо рассмотреть существующие актуальные и применяемые показатели для оценки эффективности управления местными бюджетами.

В связи с необходимостью внедрения элементов финансового менеджмента в бюджетный процесс в научной отечественной и зарубежной

литературе рассчитывают общие показатели оценки эффективности управления местными бюджетами, содержащиеся в приложении Г.

Помимо показателей, содержащихся на сегодняшний день в нормативных правовых актах, рассмотренных во второй главе, в экономической литературе предлагается множество альтернативных показателей для оценки эффективности управления местными бюджетами. Так, С.Н. Яшин и Н.И. Яшина считают, что основополагающим моментом при оценке эффективности управления является расчет бюджетного потенциала. Для оценивания эффективности управления бюджетами муниципальных образований расчет бюджетного потенциала представляется крайне значимым. В исследовании бюджетный потенциал представлен в приложении Д.

Особый интерес при формировании системы оценки эффективности управления местными бюджетами по направлению оценки эффективности деятельности ОМСУ представляет Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607, в котором содержатся:

- перечень показателей для оценки эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов;
- перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов;
- методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;
- методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Кроме того, Указ содержит набор показателей, рассчитываемых при подготовке доклада главы местной администрации городского округа

(муниципального района) субъекта Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях за трехлетний период. Показатели эффективности управления местными бюджетами, представленные в Докладе, можно охарактеризовать как показатели «социальной эффективности».

Из 40 обобщенных в типовой форме доклада показателей при разработке ключевых показателей эффективности управления местными бюджетами наиболее применимыми показателями для оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований могут служить следующие:

- доля муниципальных автономных учреждений от общего числа муниципальных учреждений (бюджетных и автономных) в городском округе (муниципальном районе);

- доля основных фондов организаций муниципальной формы собственности, находящихся в стадии банкротства, в общей стоимости основных фондов организаций муниципальной формы собственности (на конец года);

- доля кредиторской задолженности по оплате труда (включая начисления на оплату труда) муниципальных учреждений.

Необходимо отметить, что большинство показателей, применяемых на сегодняшний день для оценки эффективности управления местными бюджетами, бюджетного потенциала, интегральной оценки финансового положения бюджета и эффективности деятельности ОМСУ городского округа (муниципального района) являются сложными для расчета и нуждаются в значительных изменениях. При расчете данных показателей могут возникнуть трудности при получении необходимых для проведения оценки данных.

С точки зрения формирования системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований на основе концепции управления по результатам, существующие показатели нуждаются в серьезном пересмотре и доработке. Индикаторы для оценки эффективности управления

бюджетами муниципальных образований должны быть более показательными, информативными, доступными для расчета, комплексными и взаимосвязанными, а также должны предоставить ОГВ и ОМСУ возможности для межмуниципального сравнения и принятия эффективных управленческих решений для повышения социально-экономического развития муниципальных образований и регионов.

При формировании СОЭУМБ особое внимание стоит обратить на Методические рекомендации Министерства финансов Российской Федерации и модельные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации для проведения регионального конкурса в сфере реформирования муниципальных финансов, включающие в себя перечень дисквалификационных критериев, индикаторов, характеризующих качество управления муниципальными финансами. Данные методические рекомендации разработаны с целью внедрения передовых принципов управления общественными финансами на муниципальный уровень.

В Методических рекомендациях также содержится список индикаторов оценки уровня управления муниципальными финансами, среди которых в целях исследования нас будут интересовать индикаторы, характеризующие степень внедрения среднесрочного бюджетирования, ориентированного на результат, и индикаторы качества финансового менеджмента.

Но также стоит отметить, что данные индикаторы не раскрыты в Методических рекомендациях, отсутствует методика их расчета и конкретный набор показателей. Например, в качестве индикатора оценки уровня управления муниципальными финансами указано «проведение оценки показателей, характеризующих качество финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета муниципального образования, за последний отчетный год», но сами показатели не приводятся. В документе также предлагается использовать индикатор «оценка причин возникновения временных кассовых разрывов, возникавших при исполнении бюджета, и

финансовых последствий их возникновения за последний отчетный год и текущий финансовый год», оценка которого не регламентирована.

Перечень дисквалификационных критериев для муниципальных образований, представленный в Методических рекомендациях, фактически совпадает с ограничениями, накладываемыми Бюджетным кодексом Российской Федерации и устанавливаемыми в постановлениях Администраций муниципальных образований «О мониторинге соблюдения органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов области требований бюджетного законодательства и оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса» [17].

Для определения эффективности управления бюджетами муниципальных образований в рамках формируемой системы предлагается оценивать эффективность по каждому направлению оценки эффективности управления местными бюджетами, выделенному в первой главе. Так, в целях формирования системы показателей и индикаторов оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований в рамках СОЭУМБ предлагаем расчет следующих групп показателей, содержащихся в таблице 19.

Таблица 19 - Показатели эффективности управления бюджетом муниципального образования

Формула расчета	Обозначения	Показатель
1	2	3
<i>Показатели эффективности управления процессами на основе менеджмента качества:</i>		
<i>Показатели эффективности управления МБ на стадиях составления и утверждения проектов бюджетов</i>		
$K_{БП} = \frac{Д_{чд}}{Д_{пу}}$	Д <sub>чд</sub> – доходы МО без учета межбюджетных трансфертов (МБТ), утвержденных в последней редакции решения о местном бюджете Д <sub>пу</sub> – первоначально утвержденные доходы бюджета без учета МБТ	Коэффициент бюджетного планирования
$K_{нб} = I$	i - наличие бюджета МО на трехлетний период (очередной финансовый год и плановый период)	-
$K_{цз} = I$	i - наличие системы целей, задач и ожидаемых результатов деятельности субъектов бюджетного планирования	-

Продолжение таблицы 19

1	2	3
<i>Показатели эффективности управления МБ на стадии исполнения МБ</i>		
<i>Показатели финансовой устойчивости (сбалансированности)</i>		
$K_{\PhiЗ} = \frac{БП}{Д_{п}}$	БП – безвозмездные перечисления Д <sub>п</sub> – полученные доходы	Коэффициент финансовой зависимости
$K_{н} = \frac{Д}{Р}$	Д – доходы бюджета муниципального образования Р – расходы бюджета муниципального образования	Коэффициент бюджетного покрытия расходов муниципального образования
$K_{ба} = \frac{Д_{с}}{\sum P_{б}}$	Д <sub>с</sub> – собственные доходы бюджета муниципального образования; Р <sub>б</sub> – бюджетные расходы	Коэффициент бюджетной автономии
$K_{мбп} = \frac{Д_{бф}}{Д_{бп}}$	Д <sub>бф</sub> – фактические доходы бюджета МО; Д <sub>бп</sub> – планируемые доходы бюджета МО	Коэффициент мобилизации бюджетного потенциала
$K_{сс} = \frac{Д - БВП}{Р - БВП_{суб}}$	БВП <sub>суб</sub> – безвозмездные поступления в местный бюджет в виде субвенций	Коэффициент собственной сбалансированности
$K_{д} = \frac{\sum T_{мо}}{\sum Д_{б}}$	Д <sub>б</sub> – общая величина бюджетных доходов муниципального образования Т <sub>мо</sub> – трансферты МО, направленные на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности (МБО)	Коэффициент дотационности муниципального образования
$K_{ир} = \frac{Р_{ф} - Р_{утв}}{Р_{утв}}$	Р <sub>ф</sub> – фактический объем расходов бюджета МО; Р <sub>утв</sub> – первоначально утвержденный решением о бюджете МО объем расходов	Коэффициент исполнения бюджета МО по расходам
<i>Показатели эффективности управления налоговыми доходами</i>		
$\Pi_{на} = \frac{НП}{Н_{ф}}$	НП – налоговый потенциал муниципального образования; Н <sub>ф</sub> – фактические поступления налогов, в тыс.руб.	Показатель налоговой активности
$K_{фа} = \frac{НД + ННД}{Д}$	НД – налоговые доходы МБ; ННД – неналоговые доходы МБ; Д – совокупные доходы МБ	Коэффициент фискальной автономии (налоговой независимости)
$K_{исд} = \frac{НД_{jk} + ННД_{jk}}{НД_{j(k-1)} + ННД_{j(k-1)}}$	НД <sub>j(k-1)</sub> – налоговые доходы i-го местного бюджета за прошлый период	Коэффициент изменения собственных доходов
$K_{чнн} = \frac{НД_{ч}}{НД}$	НД <sub>ч</sub> – налоговые доходы местного бюджета, поступившие от местных налогов	Коэффициент чистой налоговой независимости

Продолжение таблицы 19

1	2	3
<i>Показатели оценки эффективности управления неналоговыми доходами местных бюджетов</i>		
$K_{\text{ннд1}} = \frac{\text{ННД}_{\text{отч}}}{\text{ННД}_{\text{пред}}}$	ННД <sub>отч</sub> - неналоговые поступления в бюджет отчетного периода; ННД <sub>пред</sub> - неналоговые поступления в бюджет предыдущего периода	Коэффициент роста неналоговых доходов бюджета
$K_{\text{нндп}} = \frac{\text{ННД}_{\text{факт}}}{\text{ННД}_{\text{план}}}$	ННД <sub>факт</sub> - фактические неналоговые поступления в бюджет; ННД <sub>план</sub> - плановые неналоговые поступления в бюджет.	Коэффициент качества планирования неналоговых доходов бюджета
$K_{\text{стр}} = \frac{\text{ННД}_{\text{ч}}}{\text{ННД}_{\text{общ}}}$	ННД <sub>ч</sub> - чистые неналоговые доходы бюджета; ННД <sub>общ</sub> - совокупные неналоговые доходы бюджета.	Структурный коэффициент неналоговых доходов
$K_{\text{нндч}} = \frac{\text{ННД}_{\text{ч(факт)}}}{\text{ННД}_{\text{ч(план)}}}$	ННД <sub>ч(факт)}</sub> - фактические поступления чистых неналоговых доходов в бюджет ННД <sub>ч(план)}</sub> - плановые поступления чистых неналоговых доходов в бюджет.	Коэффициент качества планирования чистых неналоговых доходов бюджета
$K_{\text{нндч(б)}} = \frac{\text{ННД}_{\text{ч}}}{D_{\text{б}}}$	ННД <sub>ч</sub> - чистые неналоговые доходы бюджета; D <sub>б</sub> - доходы бюджета.	Коэффициент чистых неналоговых доходов бюджета
$D_{\text{исп}} = \frac{D_{\text{им}}}{\text{ННД}}$	D <sub>им</sub> – доходы от использования муниципального имущества	Доля доходов от использования имущества в неналоговых доходах
<i>Показатели эффективности управления расходами</i>		
$K_{\text{дз}} = \frac{I_{\text{факт}}}{I_{\text{план}}}$	I <sub>факт</sub> - фактическое значение целевого индикатора (показателя); I <sub>план</sub> - плановое значение целевого индикатора (показателя)	Коэффициент фактического достижения задач программ
$K_{\text{тр}} = \frac{P_{\text{т}}}{P}$	P <sub>т</sub> – текущие расходы бюджета	Коэффициент текущих расходов бюджета
$K_{\text{ир}} = \frac{P_{\text{и}}}{P}$	P <sub>и</sub> – инвестиционные расходы бюджета	Коэффициент инвестиционных расходов бюджета
$K_{\text{со}} = \frac{P_{\text{соц}}}{P}$	P <sub>соц</sub> – расходы социального характера	К-т социальной ориентированности бюджета



Продолжение таблицы 19

1	2	3
$K_{\text{мцп}} = \frac{P_{\text{мцп}}}{P}$	$P_{\text{мцп}}$ – расходы бюджета, сформированные в рамках ведомственных и муниципальных целевых программ	Коэффициент программных расходов бюджета
<i>Показатели эффективности управления ИФДБ</i>		
$K_{\text{бз}} = \frac{D}{P}$	$D$ – дефицит местного бюджета	Коэффициент бюджетной задолженности
$K_{\text{зав}} = \frac{MD}{\sum D_{\text{б}}}$	$MD$ – муниципальный долг	К-т зависимости муниципального образования от полученных кредитов
$K_{\text{ДЕ}} = \frac{MD}{D - \text{БВП} - \text{НД}_{\text{доп}}}$	$\text{НД}_{\text{доп}}$ – налоговые доходы по дополнительным нормативам отчислений	Коэффициент долговой емкости бюджета
$K_{\text{ДЗ}} = \frac{MD}{P}$	$MD$ – муниципальный долг	Коэффициент долговой зависимости бюджета
$K_{\text{ДН}} = \frac{P_{\text{ОБС}}}{P}$	$P_{\text{ОБС}}$ – расходы бюджета на обслуживание долга	Коэффициент долговой нагрузки бюджета
$K_{\text{кзп}} = \frac{\text{КЗП}}{\text{КЗ}}$	КЗП – просроченная кредиторская задолженность КЗ – кредиторская задолженность	Коэффициент просроченной кредиторской задолженности
$K_{\text{ДНЧ}} = \frac{MD}{\text{Ч}}$	$\text{Ч}$ – численность населения в муниципальном образовании	Коэффициент долговой нагрузки на одного гражданина
$K_{\text{ОБС}} = \frac{P_{\text{ОБС}}}{P - P_{\text{суб}}}$	$P_{\text{суб}}$ – расходы бюджета за счет субвенций	Коэффициент предела обслуживания муниципального долга
$K_{\text{пдб}} = \frac{\text{Деф}}{D - \text{БВП} - \text{НД}_{\text{доп}}}$	Деф – дефицит местного бюджета; БВП – общий объем безвозмездных поступлений; $\text{НД}_{\text{доп}}$ – налоговые доходы по дополнительным нормативам отчислений	Коэффициент покрытия дефицита муниципального бюджета
$P = \frac{A_i}{B_i - C_i}$	Отношение объема муниципального долга МО к общему объему доходов МО без учета безвозмездных поступлений	
$P = \frac{A_i}{B_i + C_i}$	Отношение заимствований МО к сумме, направляемой на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств бюджета МО	
$P = \frac{A_i}{B_i - C_i}$	Отношение объема расходов на обслуживание муниципального долга к объему расходов бюджета МО, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	

Продолжение таблицы 19

1	2	3
$P = \frac{A_i - B_i}{C_i - D_i}$	Отношение дефицита бюджета МО к общему годовому объему доходов бюджета МО без учета объема безвозмездных поступлений	
Объем просроченных долговых обязательств муниципального образования (ценные бумаги, банковские кредиты, неисполненные обязательства по гарантиям/поручительствам и другие обязательства)		
<i>Показатели эффективности управления на стадии контроля за исполнением МБ</i>		
Объем просроченной (неурегулированной) задолженности муниципального образования перед бюджетом субъекта Российской Федерации		
Объем кредиторской задолженности бюджета муниципального образования по оплате труда		
Соответствие требованиям бюджетного законодательства проекта местного бюджета по заключению субъекта Российской Федерации		
Отношение объема выявленных средств, использованных не по целевому назначению, к расходам бюджета муниципального образования		
Количество допущенных ошибок и прочих нарушений в бюджетной отчетности, отмеченных вышестоящим финансовым органом		
<i>Показатели эффективности управления бюджетными рисками</i>		
$\sigma = \sqrt{\sum (x_i - \bar{x})^2 \cdot p_i}$	$x_i$ показатель собираемости $i$ -го доходного источника бюджета; $\bar{x}$ средний показатель собираемости доходов; $p_i$ доля $i$ -го доходного источника	Стандартное отклонение ( $\sigma$ )
$v = \frac{\sigma}{\bar{x}} \cdot 100\%$	$\bar{x}$ средний показатель собираемости доходов	Коэффициент вариации ( $v$ )
<i>Показатели открытости, прозрачности управления местными бюджетами</i>		
Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления решения о бюджете за отчетный финансовый год		
Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления информации о муниципальных программах и фактических результатах их реализации, а также о соответствии целей и задач этих программ стратегии либо программе социально-экономического развития муниципального образования		
Ежемесячное размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления отчетов об исполнении бюджета муниципального образования		
Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления публикаций "Бюджет для граждан" на всех этапах бюджетного процесса		
Проведение публичных слушаний по проекту бюджета и годовому отчету об исполнении бюджета муниципального образования		
Своевременность предоставления бюджетной отчетности субъекту РФ		
Организация на регулярной основе курсов повышения квалификации муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципального района (городского округа)		
Применение открытых конкурсных процедур для замещения вакантных должностей в органах местного самоуправления		
Изучение мнения населения о качестве оказания муниципальных услуг в соответствии с установленным в муниципальном образовании порядке		
<i>Показатели внутреннего аудита МБ</i>		
Формирование программ деятельности органа исполнительной власти		

Продолжение таблицы 19

1	2	3
Утверждение текущих (оперативных) планов работы органа исполнительной власти		
Степень охвата задач показателями		
Степень соответствия выбранных показателей установленным требованиям		
Степень прогресса в динамике показателей конечных результатов		
Степень обоснованности взаимосвязи бюджетных расходов и результатов деятельности		
Степень развития внутреннего аудита эффективности бюджетных расходов		
Степень обоснованности мероприятий по повышению результативности бюджетных расходов		
<i>Показатели качества финансового менеджмента ГРБС</i>		
Своевременность представления реестра расходных обязательств (РРО) ГРБС		
Количество передвижек в сводной бюджетной росписи, произведенных ГРБС в отчетном периоде		
Своевременное ведение бюджетной росписи ГРБС и внесение изменений в неё		
Отклонение от плана формирования доходов по главным администраторам доходов местных бюджетов (ГАДБ)		
Качество правовой базы ГАДБ по администрированию доходов		
Наличие у ГРБС нереальной к взысканию дебиторской задолженности		
Наличие у ГРБС просроченной кредиторской задолженности		
Соблюдение сроков представления ГРБС годовой бюджетной отчетности		
<i>Показатели степени удовлетворенности общественных потребностей</i>		
Уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг		
Уровень удовлетворенности граждан результатами управления местными бюджетами		
<i>Социально-экономические показатели управления местными бюджетами</i>		
Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 1 тыс. человек населения		
Среднемесячная заработная плата работников крупных и средних предприятий		
Уровень обеспеченности населения жильем		
Количество малых и средних предприятий на 1 тысячу жителей		
Темп роста объема инвестиций в основной капитал малых предприятий (в процентах)		
Доля муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям в общей протяженности дорог (в процентах)		

Источник: составлено автором.

Конечный набор представленных показателей позволит проводить комплексную оценку эффективности управления местными бюджетами, позволяющую в максимально полно и достоверно оценить управление бюджетами муниципальных образований и его эффективность. Предложенная система показателей способствует формированию системы оценки эффективности управления местными бюджетами.

Авторской методикой предлагается оценивать эффективность управления бюджетами муниципального образования путем присваивания каждому

показателю бальной оценки, наивысшей оценкой каждого показателя является 1, наименьшей 0. Бальная оценка по направлению складывается из бальных оценок показателей этого направления. Границы для оценки эффективности предлагается установить исходя из минимального и максимального суммарного значения показателей эффективности, представленных в таблице 20.

Таблица 20 - Степени эффективности управления бюджетами муниципального образования и соответствующие им значения общей эффективности управления местным бюджетом

Интервалы оценки	Степень эффективности управления местным бюджетом
Менее 50	Неэффективное управление.
От 51 до 59	Низкая степень эффективности.
От 60 до 74	Средняя степень эффективности.
От 75 до 84	Высокая степень эффективности.
От 85	Максимальная эффективность.

Источник: составлено автором.

Необходимо отметить, что в силу специфики местных бюджетов и многообразия видов бюджетов на местном уровне, набор показателей для оценки эффективности управления муниципальными районами и городскими округами будет отличаться от показателей эффективности для городских (сельских поселений).

После расчета комплекса показателей эффективности управления местными бюджетами целесообразно провести ряд аналитических мероприятий, позволяющих выявить факторы, влияющие на управление бюджетами муниципальных образований.

В таблице 21 был составлен пример перечня факторов, влияющих на управление местными бюджетами, применимых при проведении SWOT-анализа муниципального образования.

Поскольку условия функционирования каждого муниципального образования уникальны, то и набор факторов внешней и внутренней среды для муниципальных образований будет также уникальным и специфическим.

Таблица 21 - Примеры факторов, влияющие на эффективность управления бюджетами муниципального образования

Фактор	
Факторы внутренней среды	Разработанность стратегии развития муниципального образования.
	Наличие в Администрации постоянно действующего органа по стратегическому управлению – отдела перспективного планирования.
	Наличие органов по стратегическому планированию (Совет, Общественный совет, Экспертный совет, Рабочая группа).
	Степень проникновения стратегического управления во все органы местного самоуправления.
	Степень прозрачности административного управления.
	Темп роста совокупных доходов бюджета.
	Размер неналоговых доходов.
Факторы внешней среды	Численность население (снижение/рост).
	Степень самостоятельности органов местного самоуправления.
	Наличие/отсутствие квалифицированных кадров (приток/отток).
	Наличие/отсутствие механизма формирования ССП стратегического развития МО.
	Число субъектов малого предпринимательства и их доля в местной экономике.
	Ресурсный потенциал.
	Удаленность районного центра от столицы.

Источник: составлено автором.

Данные, полученные в результате проведения SWOT-анализа, являются дополнением к расчетным показателям эффективности и необходимы для более исчерпывающей характеристики социально-экономического положения муниципального образования.

Ответственные исполнители предоставляют отчет о результатах оценки эффективности управления местными бюджетами по форме в течение 10 календарных дней после окончания отчетного периода главе муниципального образования. Главам местных администраций ежегодно, до 1 мая, необходимо предоставить в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в границах которого расположено муниципальное образование, отчеты о достигнутых значениях

показателей эффективности управления муниципальных образований за отчетный год. На основании проведения оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований муниципальному образованию присваивается Степень эффективности управления бюджетом (далее – Степень эффективности).

По результатам оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований предлагаем составлять рейтинг муниципальных образований по эффективности управления местными бюджетами, в котором муниципальные образования ранжируются в соответствии с полученными значениями общей эффективности управления бюджетами муниципальных образований. В целях повышения эффективности управления местными бюджетами главам муниципальных образований, отнесенным ко II и III группам по итогам оценки эффективности в рамках СОЭУМБ, рекомендуется:

- устранить причины и условия возникновения недостатков в управлении бюджетами муниципальных образований при осуществлении бюджетного процесса по тем перспективам и стратегическим целям, в которых эффективность управления местными бюджетами оценена на низком уровне;

- разработать и принять меры по повышению эффективности управления бюджетами муниципальных образований;

- обеспечить усиление контроля в отношении исполнительской дисциплины и ответственности должностных лиц органов местного самоуправления за качество и достоверность предоставляемой информации.

Результаты оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, полученные в ходе оценки эффективности управления местными бюджетами будут использованы для:

- формирования органами государственной власти рейтинга муниципальных образований в целях стимулирования муниципальных образований к повышению эффективности управления местными бюджетами;

- принятия ОМСУ оперативных и качественных решений по управлению бюджетами муниципальных образований, при формировании

проекта местного бюджета и его исполнении; распределение бюджетных ассигнований между ГРБС, создание стимулов для повышения качества управления местными бюджетами;

— развития процесса стратегического планирования [126]; обеспечения подотчётности перед ОГВ, ОМСУ, населением.

Формирование и разработка системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, в том числе показателей эффективности управления местными бюджетами в совокупности с внедрением современного многофункционального программного обеспечения на местном уровне позволят разработать и развить объективную, отвечающую современным требованиям систему оценки эффективности управления местными бюджетами, которая помимо оценочной функции, способна выполнять регулятивную, организационную, диагностическую и ориентирующие функции. Это, с свою очередь, будет являться стимулом для развития муниципальных образований, повышения уровня транспарентности, внедрения прогрессивных бюджетных технологий, повышения уровня соблюдения бюджетного законодательства, развития системы мотивации органов местного самоуправления и муниципальных служащих.

Апробация разработанной методики проведена на примере Щелковского муниципального района Московской области. На первом этапе были рассчитаны показатели, характеризующие эффективность управления процессами на основе системы менеджмента качества Щелковского муниципального района. Расчет степени достижения задач муниципальной программы применяется для целевых индикаторов (показателей), у которых положительным результатом считается превышение фактического значения над плановым значением. Оценка степени достижения муниципальных программ проводится по программам, подпрограммам и показателям, характеризующим достижение целей программ на местном уровне. Оценка результатов реализации муниципальных программ Щелковского муниципального района содержится в таблице 22.

Таблица 22 - Оценка результатов реализации муниципальных программ Щёлковского муниципального района за IV квартал 2018 года

Задачи, направленные на достижение цели Показатели, характеризующие достижение цели	Достижение планируемого показателя (в процентах)
1	2
«Развитие и функционирование дорожно-транспортного комплекса Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. Транспортное обслуживание населения и безопасность дорожного движения.	102,8
Подпрограмма 2. Развитие дорожного хозяйства.	107
«Архитектура и градостроительство Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. Архитектура и градостроительство.	107,5
«Образование Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. Подпрограмма «Дошкольное образование».	122,5
Подпрограмма 2. Подпрограмма «Общее образование».	112,8
Подпрограмма 3. Дополнительное образование, воспитание детей.	213,8
«Развитие жилищно-коммунального хозяйства Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. "Развитие коммунальной инфраструктуры".	72,4
Подпрограмма 2. "Благоустройство и освещение".	98,1
Подпрограмма 3. "Предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам Российской Федерации, имеющим место жительства в Щёлковском муниципальном районе".	100
«Спорт Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. Развитие физической культуры и спорта.	120,3
Подпрограмма 2. Развитие спортивной инфраструктуры.	96,1
Подпрограмма 3. Молодое поколение.	100
Подпрограмма 4. Создание условий для оказания медицинской помощи населению.	152,1
Подпрограмма 5. Обеспечивающая подпрограмма.	100
Подпрограмма 6. Доступная среда.	152,9
«Культура Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. «Развитие библиотечного дела».	125,4
Подпрограмма 2. «Организация культурно-досуговой деятельности».	212
Подпрограмма 3. «Развитие парковых территорий, парков культуры и отдыха».	121,1
Подпрограмма 4. «Развитие туризма».	100
Подпрограмма 5. «Обеспечивающая подпрограмма».	103,1



## Продолжение таблицы 22

1	2
«Экология и окружающая среда Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. Экология и окружающая среда Щёлковского муниципального района.	100
«Безопасность Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. Профилактика преступлений и иных правонарушений.	100
Подпрограмма 2. Обеспечение безопасности жизнедеятельности населения.	100
«Энергоэффективность и развитие энергетики на территории Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. Энергосбережение и повышение энергетической эффективности.	94,5
Подпрограмма 2. Развитие газификации сельских населенных пунктов.	100
«Жилище»	
Подпрограмма 1. «Обеспечение жильём отдельных категорий граждан».	157,4
Подпрограмма 2. «Социальная ипотека».	100
Подпрограмма 3. «Обеспечение жильем молодых семей».	103,7
«Предпринимательство Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. Подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства».	258,7
Подпрограмма 2. Подпрограмма «Развитие потребительского рынка и услуг».	88,5
Подпрограмма 3. Подпрограмма «Создание условий для устойчивого экономического развития».	150,7
Подпрограмма 4. Подпрограмма «Развитие конкуренции».	119
«Развитие системы информирования населения о деятельности органов местного самоуправления Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. Развитие системы информирования населения о деятельности органов местного самоуправления Щёлковского муниципального района.	776,9
«Эффективная власть в Щёлковском муниципальном районе»	
Подпрограмма 1. Снижение административных барьеров, повышение качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг.	102,1
Подпрограмма 2. Развитие информационно-коммуникационных технологий для повышения эффективности процессов управления.	108,1
Подпрограмма 3. Совершенствование муниципальной службы.	100
Подпрограмма 4. Управление муниципальными финансами.	105
Подпрограмма 5. Развитие муниципального имущественного комплекса.	103,2
Подпрограмма 6. Развитие архивного дела.	107,6

Продолжение таблицы 22

1	2
Подпрограмма 7. Обеспечивающая подпрограмма.	100
«Сельское хозяйство Щёлковского муниципального района»	
Подпрограмма 1. "Сельское хозяйство Щёлковского муниципального района".	143,9

Источник: составлено автором.

Оценка эффективности управления расходами местных бюджетов в рамках концепции управления «по результатам» предполагает, в первую очередь, проведение оценки эффективности муниципальных целевых программ. Кроме того, доля расходов бюджета, формируемых в рамках муниципальных программ (целевых, долгосрочных), в общем объеме расходов бюджета муниципального образования, также будет характеризовать эффективность управления расходами местных бюджетов [143].

Таким образом, по муниципальным программам Щёлковского района средний процент выполнения составляет 135%, что является крайне высоким показателем, свидетельствующем об эффективности программ. Стоит также отметить, что очень слишком высокий процент выполнения программ может также быть свидетельством заниженного уровня показателей, т.е. низкого качества формирования показателей программ, и требует дополнительного анализа и экспертной оценки. В целях оценки эффективности управления местными бюджетами предлагается использование следующих нормативных значений фактических результатов реализации муниципальных программ и соответствующих им балльных оценок:

$\leq 99\%$  - 0 баллов;  $\geq 100\%$  – 5 баллов.

Кроме того, в рамках СОЭУМБ необходимо проанализировать результаты расчётов показателей эффективности управления процессами на основе системы менеджмента качества, представленных в таблице 23.

Таблица 23 - Расчёт показателей эффективности управления процессами бюджета Щелковского муниципального района и их референсные значения

Расчет показателя	Референсное значение
1	2
$K_{БП} = \frac{ДчД}{Дпу} = \frac{1817355044}{2526754000} = 0,72$	$K_{БП} \leq 0,7$ - 0 баллов $0,7 \leq K_{БП} \leq 1,3$ - 1 балл $K_{БП} \geq 1,3$ - 0 баллов
$K_{ир} = \frac{P_{\phi} - P_{утв}}{P_{утв}} = 0,2$	$K_{ир} \leq 0,1$ - 1 балл $K_{ир} \geq 0,1$ - 0 баллов
$K_{нб} = i$	$i$ - да (1 балл) $i$ - нет (0 баллов)
$K_{цз} = i$	$i$ - да (1 балл) $i$ - нет (0 баллов)
$K_{Фз} = \frac{БП}{Дп} = \frac{3141039190,06}{5508358938,1} = 0,57$	$K_{бп} \leq 0,7$ - 1 балл $K_{бп} \geq 0,7$ - 0 баллов
$K_{н} = \frac{Д}{Р} = \frac{5508358938,1}{6405456600} = 0,86$	$K_{н} \leq 0,85$ - 0 баллов $K_{н} \geq 0,85$ - 1 балл
$K_{ба} = \frac{Дс}{\sum P_6} = \frac{2860174750}{6405456600} = 0,447$	$K_{ба} \leq 0,5$ - 0 баллов $K_{ба} \geq 0,5$ - 1 балл
$K_{мбп} = \frac{Д_{бф}}{Д_{бп}} = \frac{5508358938,1}{6217757894,73} = 0,886$	$K_{мбп} \leq 0,85$ - 0 баллов $K_{мбп} \geq 0,85$ - 1 балл
$K_{сс} = \frac{Д-БВП}{Р-БВП_{суб}} = \frac{2367319748}{6405456600-2648184188,57} = 0,63$	$K_{сс} \leq 0,7$ - 0 баллов $K_{сс} \geq 0,7$ - 1 балл
$K_{д} = \frac{\sum T_{мо}}{\sum Д_6} = \frac{277137665}{5508358938,1} = 0,05$	$K_{д} \leq 0,1$ - 1 балл $K_{д} \geq 0,1$ - 0 баллов
$P_{на} = \frac{НП}{Н_{\phi}} = \frac{2162116000}{2004045064} = 1,079$	$P_{на} \leq 0,8$ - 0 баллов $P_{на} \geq 0,81$ - 1 балл
$K_{фа} = \frac{НД+ННД}{Д} = \frac{2521754000}{6217757900} = 0,406$	$K_{фа} \leq 0,5$ - 0 баллов $K_{фа} \geq 0,51$ - 1 балл
$K_{исд} = \frac{НД_{jk}+ННД_{jk}}{НД_{j(k-1)}+ННД_{j(k-1)}} = \frac{2525754000}{2477150000} = 1,02$	$K_{исд} \leq 1$ - 0 баллов $K_{исд} \geq 1$ - 1 балл
$K_{чнн} = \frac{НДч}{НД} = \frac{30911}{2004045064} = 0,002$	$K_{чнн} \leq 0,05$ - 0 баллов $K_{чнн} \geq 0,05$ - 1 балл
$K_{ннд1} = \frac{ННД_{отч}}{ННД_{пред}} = \frac{363305564,2}{416896000} = 0,871$	$K_{ннд1} \leq 1$ - 0 баллов $K_{ннд1} \geq 1$ - 1 балл
$K_{нндп} = \frac{ННД_{факт}}{ННД_{план}} = \frac{363305564,2}{359638000} = 1,01$	$K_{нндп} \leq 0,9$ - 0 баллов $0,9 \leq K_{нндп} \leq 1,1$ - 1 балл $K_{нндп} \geq 1,1$ - 0 баллов
$K_{нндч} = \frac{ННДч(факт)}{ННДч(план)} = \frac{248694496,3}{284178000} = 0,875$	$K_{нндч} \leq 0,9$ - 0 баллов $0,9 \leq K_{нндч} \leq 1,1$ - 1 балл $K_{нндч} \geq 1,1$ - 0 баллов
$K_{нндч(б)} = \frac{ННДч}{Д_6} = \frac{248694496,3}{5508358938,1} = 0,045$	$K_{нндч(б)} \leq 0,1$ - 0 баллов $K_{нндч(б)} \geq 0,1$ - 1 балл

## Продолжение таблицы 23

1	2
$D_{\text{исп}} = \frac{D_{\text{им}}}{\text{ННД}} = \frac{217768037,94}{363305564,2} = 0,6$	$D_{\text{исп}} \leq 0,5 - 0 \text{ баллов}$ $D_{\text{исп}} \geq 0,5 - 1 \text{ балл}$
$K_{\text{тр}} = \frac{P_{\text{т}}}{P} = \frac{567768700}{6405456600} = 0,089$	$K_{\text{тр}} \leq 0,1 - 1 \text{ балл}$ $K_{\text{тр}} \geq 0,1 - 0 \text{ баллов}$
$K_{\text{ир}} = \frac{P_{\text{и}}}{P} = \frac{225261600}{6405456600} = 0,035$	$K_{\text{ир}} \leq 0,05 - 0 \text{ баллов}$ $K_{\text{ир}} \geq 0,05 - 1 \text{ балл}$
$K_{\text{со}} = \frac{P_{\text{соц}}}{P} = \frac{4693629500}{6405456600} = 0,73$	$K_{\text{со}} \leq 0,7 - 0 \text{ баллов}$ $K_{\text{со}} \geq 0,7 - 1 \text{ балл}$
$K_{\text{мцп}} = \frac{P_{\text{мцп}}}{P} = \frac{6373513000}{6405456600} = 0,995$	$K_{\text{мцп}} \leq 0,9 - 0 \text{ баллов}$ $K_{\text{мцп}} \geq 0,9 - 1 \text{ балл}$
$K_{\text{бз}} = \frac{D}{P} = \frac{897097662}{6405456600} = 0,14$	$K_{\text{бз}} \leq 0,15 - 1 \text{ балл}$ $K_{\text{бз}} \geq 0,15 - 0 \text{ баллов}$
$K_{\text{зав}} = \frac{MD}{\Sigma D_6} = \frac{78433000}{5508358938,1} = 0,014$	$K_{\text{зав}} \leq 0,15 - 1 \text{ балл}$ $K_{\text{зав}} \geq 0,15 - 0 \text{ баллов}$
$K_{\text{де}} = \frac{MD}{D-\text{БВП}-\text{НД}_{\text{доп}}} = \frac{78433000}{2367319748} = 0,033$	$K_{\text{де}} \leq 0,1 - 1 \text{ балл}$ $K_{\text{де}} \geq 0,1 - 0 \text{ баллов}$
$K_{\text{дз}} = \frac{MD}{P} = \frac{78433000}{6405456600} = 0,012$	$K_{\text{дз}} \leq 0,1 - 1 \text{ балл}$ $K_{\text{дз}} \geq 0,1 - 0 \text{ баллов}$
$K_{\text{дн}} = \frac{P_{\text{обс}}}{P} = \frac{1000000}{6405456600} = 0,0002$	$K_{\text{дн}} \leq 0,001 - 1 \text{ балл}$ $K_{\text{дн}} \geq 0,001 - 0 \text{ баллов}$
$K_{\text{кзп}} = \frac{K3П}{K3} = \frac{3481400}{78433000} = 0,044$	$K_{\text{кзп}} \leq 0,1 - 1 \text{ балл}$ $K_{\text{кзп}} \geq 0,1 - 0 \text{ баллов}$
$K_{\text{днч}} = \frac{MD}{\text{ч}} = \frac{78433000}{209496} = 374,39$	$K_{\text{днч}} \leq 500 - 1 \text{ балл}$ $K_{\text{днч}} \geq 500 - 0 \text{ баллов}$
$K_{\text{обс}} = \frac{P_{\text{обс}}}{P-P_{\text{суб}}} = \frac{1000000}{2874124000} = 0,0003$	$K_{\text{обс}} \leq 0,01 - 1 \text{ балл}$ $K_{\text{обс}} \geq 0,01 - 0 \text{ баллов}$
$K_{\text{пдб}} = \frac{\text{Деф}}{D-\text{БВП}-\text{НД}_{\text{доп}}} = \frac{897097662}{2367319748} = 0,379$	$K_{\text{пдб}} \leq 0,1 - 1 \text{ балл}$ $K_{\text{пдб}} \geq 0,1 - 0 \text{ баллов}$
Отношение объема муниципального долга муниципального образования к общему объему доходов муниципального образования без учета безвозмездных поступлений	$P = \frac{151433000}{5508358938,1 - 3141039190,06} = 0,06$ $P \leq 1,00 - 1 \text{ балл}$ $P \geq 1,00 - 0 \text{ баллов}$
Отношение заимствований муниципального образования к сумме, направляемой на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств бюджета муниципального образования	$P = \frac{151433000}{187698700} = 0,81$ $P \leq 1,00 - 1 \text{ балл}$ $P \geq 1,00 - 0 \text{ баллов}$

Продолжение таблицы 23

1	2
Отношение объема расходов на обслуживание муниципального долга к объему расходов бюджета муниципального образования, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	$K_{\text{ДН}} = \frac{P_{\text{ОБС}}}{P} = \frac{1000000}{6405456600} = 0,0002$ $\leq 0,001 - 1 \text{ балл}$ $\geq 0,001 - 0 \text{ баллов}$
Отношение дефицита бюджета муниципального образования к общему годовому объему доходов бюджета муниципального образования без учета объема безвозмездных поступлений	$P = \frac{62997338}{2367319748} = 0,03$ $P \leq 0,1 - 1 \text{ балл}$ $P \geq 0,1 - 0 \text{ баллов}$
Объем просроченных долговых обязательств муниципального образования (ценные бумаги, банковские кредиты, неисполненные обязательства по гарантиям/поручительствам и другие обязательства)	<p style="text-align: center;"><i>Да – 0 баллов</i> <i>Нет – 1 балл</i></p>
Наличие просроченной (неурегулированной) задолженности муниципального образования перед бюджетом субъекта Российской Федерации	<p style="text-align: center;"><i>Да – 0 баллов</i> <i>Нет – 1 балл</i></p>
Наличие кредиторской задолженности бюджета муниципального образования по оплате труда	<p style="text-align: center;"><i>Да – 0 баллов</i> <i>Нет – 1 балл</i></p>
Соответствие требованиям бюджетного законодательства проекта местного бюджета по заключению субъекта Российской Федерации	<p style="text-align: center;"><i>Да – 1 балл</i> <i>Нет – 0 баллов</i></p>
Наличие объема выявленных средств, использованных не по целевому назначению	<p style="text-align: center;"><i>Да – 0 баллов</i> <i>Нет – 1 балл</i></p>
Наличие ошибок и прочих нарушений в бюджетной отчетности, отмеченных вышестоящим финансовым органом	<p style="text-align: center;"><i>Да – 0 баллов</i> <i>Нет – 1 балл</i></p>

Источник: составлено автором.

Показатели эффективности управления процессами на основе менеджмента качества свидетельствует о высоком уровне эффективности бюджетного планирования, о внедрении и развитии среднесрочного бюджетного планирования как направления реформирования Щелковского муниципального района. Также стоит отметить низкий уровень налоговой независимости, что означает значительную степень зависимости органов местного самоуправления от финансовых решений государственных органов субъекта Федерации. При этом коэффициент чистой налоговой независимости также показывает, что налоговые доходы бюджета Щелковского

муниципального района сформированы за счет поступлений от местных налогов в крайне незначительной степени.

Следует отметить также высокую долю доходов от использования имущества в неналоговых доходах муниципального образования Щелковского муниципального района (60%). Высокая доля финансовой помощи из вышестоящих бюджетов в общем объеме доходов бюджета Щелковского муниципального района (57%) отражает высокую степень финансовой зависимости от региональных органов власти. Коэффициент покрытия расходов бюджета Щелковского муниципального района характеризуется высокой степенью покрытия общей суммы расходов муниципальных органов власти общими доходами местного бюджета, в связи с чем риск возникновения проблемы финансового обеспечения расходов незначителен.

Большие объемы поступления финансовой помощи из бюджета субъекта в конце года, низкий уровень бюджетного планирования, недостаточная эффективность процедур муниципальных закупок и услуг обуславливает относительно высокую неравномерность расходования бюджетных средств. Таким образом, степень покрытия общей суммы расходов бюджета Щелковского муниципального района на реализацию собственных полномочий доходами без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений в 2018 году была относительно низкой (63%). Коэффициент дотационности характеризует низкую долю дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме доходов Щелковского муниципального района за 2017 год (5%). Инвестиционные расходы бюджета Щелковского муниципального района ниже установленного нормативного значения (3,5% от общей суммы расходов бюджета), что свидетельствует о недостаточно эффективной инвестиционной политике, проводимой органами местного самоуправления на местном уровне. Значительную социальную ориентированность бюджета Щелковского муниципального района демонстрирует высокий коэффициент ориентированности (73%). Высокий уровень программных расходов бюджета Щелковского муниципального района

в 2018 году (99,5%) отражает современную тенденцию перехода всех видов муниципальных образований к «программным» бюджетам, что позволяет обеспечить прозрачность бюджетного планирования и увязать расходы местных бюджетов не только с целями развития муниципальных образований, но и региона. Соотношение муниципального долга и общей суммы расходов бюджета составляет 1,2% и позволяет сделать вывод о достаточно высоком уровне платежеспособности органов местного самоуправления Щелковского муниципального района в отношении муниципальных долговых обязательств.

Основная задача управления, в том числе и на местном уровне, состоит в выявлении и минимизации бюджетных рисков. В целях оценки и повышения эффективности управления местными бюджетами предлагается рассмотреть методику определения бюджетных рисков на основе исполнения доходов и расходов бюджета муниципального образования на примере Щелковского муниципального района [22].

По данным отчетов об исполнении бюджета Щелковского муниципального района [149] был произведен расчет стандартного отклонения и коэффициента вариации исполнения доходов и расходов.

Риски доходной части бюджета – это возможность неполного и несвоевременного получения доходов. В качестве первого этапа необходимо определение риска исполнения доходной части бюджета Щелковского муниципального района, выделение поступлений в бюджет Щелковского муниципального района и расчет удельного веса, стандартного отклонения и коэффициента вариации (приложение Е).

Риск исполнения расходной части бюджета Щелковского муниципального района рассчитан в приложении Ж. Риски расходной части бюджета – это возможность отклонения фактических бюджетных назначений по расходам от плановых по величине и времени исполнения.

Полученные результаты расчетов могут быть интерпретированы в таблице 24.

Таблица 24 - Оценка рисков исполнения бюджета Щелковского муниципального района за 2017 и 2018 годы

Год	Показатель	% исполнения бюджета	Качественная оценка значений коэффициента вариации		
			Низкий риск (от 0 до 5%) 1 балл	Средний риск (от 5 до 10%) 0,5 балла	Высокий риск (свыше 10%) 0 баллов
2017 год	Доходы	89	-	-	15
	Расходы	86	-	-	12,4
2018 год	Доходы	99	-	-	20
	Расходы	80	-	6,9	-

Источник: составлено автором.

Таким образом, за рассмотренный период выявлено, что исполнение бюджета Щелковского муниципального образования по доходам и расходам значительно отклоняется от плановых показателей, установлен высокий уровень риска исполнения бюджета по доходам и расходам.

В целях исследования оценку бюджетных рисков муниципального образования целесообразно представить следующим образом:

- до 5% — низкий риск (5 баллов);
- от 5% до 10% — средний риск (3 балла);
- свыше 10% — высокий уровень риска (0 баллов).

Расчёт показателей СОЭУМБ по остальным направлениям оценки в рамках системы представлен в таблице 25.

Таблица 25 - Расчёт показателей открытости управления, внутреннего аудита, качества финансового менеджмента ГРБС и социально-экономических показателей Щёлковского муниципального района

Показатель	Нормативное значение
1	2
Показатели открытости, прозрачности, доступности управления местными бюджетами	
Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления решения о бюджете за отчетный финансовый год	Да-1 балл Нет-0 баллов
Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления информации о муниципальных программах и фактических результатах их реализации	Да-1 балл Нет-0 баллов



## Продолжение таблицы 25

1	2
Ежемесячное размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления отчетов об исполнении бюджета муниципального образования	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>
Размещение на официальных сайтах органов местного самоуправления публикаций "Бюджет для граждан" на всех этапах бюджетного процесса	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>
Проведение публичных слушаний по проекту бюджета и годовому отчету об исполнении бюджета муниципального образования	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>
Своевременность предоставления бюджетной отчетности субъекту РФ	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>
Организация на регулярной основе курсов повышения квалификации муниципальных служащих органов местного самоуправления муниципального района (городского округа)	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>
Применение открытых конкурсных процедур для замещения вакантных должностей в органах местного самоуправления	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>
Изучение мнения населения о качестве оказания муниципальных услуг в соответствии с установленным в муниципальном образовании порядке	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>
<b>Показатели внутреннего аудита МБ</b>	
Формирование программ деятельности органа исполнительной власти	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>
Утверждение текущих (оперативных) планов работы органа исполнительной власти	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>
Степень охвата задач показателями	<50% - 0 баллов 50% <1 балл <75% >75% - 2 балла
Степень соответствия выбранных показателей установленным требованиям	<50% - 0 баллов 50% <1 балл <75% >75% - 2 балла
Степень прогресса в динамике показателей конечных результатов (достигнуто улучшение в динамике по % показателей конечных результатов)	<50% - 0 баллов 50% <1 балл <90% >90% - 2 балла
Степень обоснованности взаимосвязи бюджетных расходов и результатов деятельности (взаимосвязь между объемом бюджетных расходов и результатами деятельности обоснована для % тактических задач)	<50% - 0 баллов 50% <1 балл <90% >90% - 2 балла
Развитие внутреннего аудита эффективности бюджетных расходов	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>
Обоснованность мероприятий по повышению результативности бюджетных расходов	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>
<b>Показатели качества финансового менеджмента ГРБС</b>	
Своевременность представления реестра расходных обязательств (РРО) ГРБС	<i>Да-1 балл</i> <i>Нет-0 баллов</i>

Продолжение таблицы 25

1	2
Количество передвижек в сводной бюджетной росписи, произведенных ГРБС в отчетном периоде	< 10 - 1 балл 10 < 0 баллов
Своевременное ведение бюджетной росписи ГРБС и внесение изменений в неё	Да-1 балл Нет-0 баллов
Отклонение от плана формирования доходов по главным администраторам доходов местных бюджетов (ГАДБ)	Да- 0 баллов Нет- 1 балл
Качество правовой базы ГАДБ по администрированию доходов	Удовлетворительное - 1 балл Неудовлетворительное - 0 баллов
Наличие у ГРБС нереальной к взысканию дебиторской задолженности	Да- 0 баллов Нет- 1 балл
Наличие у ГРБС просроченной кредиторской задолженности	Да-1 балл Нет-0 баллов
Соблюдение сроков представления ГРБС годовой бюджетной отчетности	Да-1 балл Нет-0 баллов
<b>Показатели степени удовлетворенности общественных потребностей</b>	
Уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг	Более 90% - 1 балл Менее 90% - 0 баллов
Уровень удовлетворенности граждан результатами управления местными бюджетами	Более 90% - 1 балл Менее 90% - 0 баллов
<b>Социально-экономические показатели управления местными бюджетами</b>	
Число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 1 тыс. человек населения	26,5 ед. ≤ 10 – 0 баллов ≥ 10 – 1 балл
Среднемесячная заработная плата работников крупных и средних предприятий	47 600,6 руб. ≤ 40000 – 0 балл ≥ 40000 – 1 балл
Бюджетная обеспеченность населения	$K_{бр} = \frac{Д}{Ч} = \frac{5508358938,1}{209496}$ = 26293,4 ≤ 20000 – 0 балл ≥ 20000 – 1 балл
Уровень обеспеченности населения жильем	29,65м куб. ≤ 30 – 0 баллов ≥ 30 – 1 балл
Количество малых и средних предприятий на 1 тысячу жителей	47,5 ≤ 30 – 0 баллов ≥ 30 – 1 балл
Темп роста объема инвестиций в основной капитал малых предприятий (%)	339 ≤ 120 – 0 баллов ≥ 120 – 1 балл
Доля муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям в общей протяженности дорог (%)	47,58 ≤ 20 – 1 балл ≥ 20 – 0 баллов

Источник: составлено автором.

Таким образом, согласно разработанной системе оценки эффективности управления местными бюджетами, Щелковский муниципальный района за 2018 год набрал 69 баллов, что свидетельствует о среднем уровне эффективности управления бюджетом.

### **3.2 Разработка рекомендаций по развитию СОЭУМБ**

В настоящее время повышение эффективности управления местными бюджетами является одной из приоритетных задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления. Более того, Правительство Российской Федерации декларирует повышение эффективности управления бюджетами муниципальных образований как одно из важнейших условий роста конкурентоспособности национальной экономики. Развитие процесса оценки эффективности управления местными бюджетами в Российской Федерации сопровождается значительными изменениями в бюджетной сфере [96].

В целях развития СОЭУМБ целесообразна реализация комплекса мер по ряду направлений:

- нормативное закрепление методологических основ системы оценки;
- повышение открытости процессов управления бюджетами муниципальных образований и его оценки;
- повышение бюджетной самостоятельности муниципальных образований;
- увеличение налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов и их оценка;
- оценка эффективности налоговых расходов в рамках налогового стимулирования;
- создание независимых бюджетных советов (институтов), развитие территориального общественного самоуправления, повышение роли институтов управления на местном уровне (Всероссийский совет местного

самоуправления (ВСМС), Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО), институты общественных старост);

- внедрение и оценка проектного управления на местном уровне;
- оценка модельного бюджета как направления оценки эффективности управления местным бюджетом
- применение сбалансированной системы показателей для оценки эффективности управления местными бюджетами
- реализация Стратегии пространственного развития на период до 2025 года.

Нормативное закрепление методологических основ СОЭУМБ.

Методологические основы СОЭУМБ создают правовую основу оценки эффективности управления бюджетами как на федеральном и региональном, так и на местном уровнях, являются руководящим началом для повышения эффективности управления бюджетами. Таким образом, одной из главных причин необходимости нормативного закрепления системы оценки является стремление ОГВ и ОМСУ к созданию качественного правового инструментария, отвечающего требованиям современной бюджетной системы. Сегодня методологические основы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований приобретают особую актуальность. Во-первых, современной наукой бюджетного права в законодательстве не закреплён процесс оценки эффективности. Во-вторых, до настоящего момента не выработано единых правил выражения и закрепления принципов оценки в российском законодательстве. Эти и другие причины обуславливают необходимость детального исследования сущности процесса оценки и нормативного закрепления системы оценки эффективности управления местными бюджетами.

Повышение открытости процессов управления бюджетами муниципальных образований и его оценки.

Для повышения прозрачности и доступности бюджетных документов и бюджетных данных на местном уровне предлагается адаптация методики

открытости бюджетных данных, а также Методики составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных на местном уровне [144]. Данное предложение реализуется путем подготовки и размещения в открытом доступе информации о бюджете на каждом этапе бюджетного цикла.

В целях повышения уровня открытости бюджетных данных необходима объективная оценка текущего состояния открытости бюджета, в том числе важное значение имеет самооценка открытости бюджета. Это дает возможность обнаружить слабые места в работе по повышению открытости и разработать рекомендации для конкретных подразделений финансового органа и даже для конкретных сотрудников. Рекомендуется разработать методику самооценки уровня открытости регионального бюджета и утвердить ее на заседании общественного совета при финансовом органе.

Важнейшим условием обеспечения открытости бюджетных данных является также квалификация сотрудников финансовых органов в вопросах открытости бюджета. Необходимо внедрять и совершенствовать систему «Бюджет для граждан» для муниципальных образований. Под "бюджетом для граждан" понимается документ, содержащий основные положения проекта бюджета (решения о бюджете, решения об исполнении бюджета за отчетный финансовый год) муниципального образования в доступной для широкого круга заинтересованных пользователей форме, разрабатываемый в целях ознакомления граждан с основными целями, задачами и приоритетными направлениями бюджетной политики, обоснованиями бюджетных расходов, планируемыми и достигнутыми результатами использования бюджетных ассигнований [18]. В целях совершенствования системы «Бюджет для граждан» и для облегчения оценки открытости управления местными бюджетами предлагается:

— проведение сегментации населения на основе особенностей формирования и развития бюджетной грамотности. Особенности различных целевых групп вызывают необходимость дифференциации подходов к

формированию бюджета для граждан на основе практико-ориентированного подхода, который предполагает анализ особенностей различных целевых групп и моделирование индивидуальных программ в области бюджетной грамотности;

— расширение каналов распространения информации о гражданском бюджете;

— разработка и реализация мероприятий по активизации ответственного экономического поведения населения в части формирования гражданского бюджета.

Кроме того, возникает необходимость развивать лучшие муниципальные практики обеспечения открытости бюджетов («мобильные приемные», «народная экспертиза», «народное голосование», «народный бюджет», «открытый бюджет» [140], «электронная приемная») как способ привлечь население к управлению общественными финансами, дать гражданам с активной жизненной позицией почувствовать свою причастность к процессу принятия государственных решений, а также возможность повлиять на решения, принимаемые органами власти, или определить первоочередные объекты и направления финансирования из регионального бюджета.

Разработка методики оценки открытости и прозрачности управления местными бюджетами позволит не только оценить реальную ситуацию на местах, но и обозначить самые актуальные проблемы региона, разработать рекомендации по реализации открытости бюджетных процедур и повысить эффективность управления в целом.

*Повышение бюджетной самостоятельности муниципальных образований.*

Бюджетная самостоятельность территориального образования является важнейшим индикатором, отражающим эффективность реализации региональной и муниципальной бюджетной политики. Оценку бюджетной самостоятельности целесообразно проводить с применением следующих групп показателей:

- показатели доходного потенциала муниципального образования;
- показатели финансовой устойчивости;
- показатели эффективности проводимой ОМСУ бюджетной политики.

В условиях низкой налоговой автономии местных бюджетов эффективным инструментом повышения бюджетной самостоятельности становится управление доходами и расходами муниципального образования.

*Увеличение налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов и их оценка.*

На современном этапе при формировании доходной базы всех бюджетов бюджетной системы особое значение приобретает повышение качества администрирования доходов, совершенствование порядка взимания отдельных видов платежей, отказ от нерезультативных налоговых преференций.

В силу специфики местных бюджетов, выявленной в исследовании ранее, одним из основных способов увеличения доходной базы муниципальных образований для повышения качества жизни населения является увеличение налоговых доходов. Основным источником, способным наполнять местные бюджеты, является налог на доходы физических лиц. В международной практике налог на доходы активно используется в качестве инструмента стимулирования территорий. Для укрепления самостоятельности местных бюджетов необходимо закрепить за ними стабильные налоговые источники, в том числе, увеличить долю НДФЛ, зачисляемую в местные бюджеты. Кроме того, целесообразна детальная проработка вопросов предоставления налоговых льгот по НДФЛ с компенсацией местным бюджетам недополученных доходов в результате действия федеральных льгот.

Росту доходов муниципальных образований будут способствовать также:

- эффективное использование имущества, находящегося в собственности МО;
- улучшение инвестиционного климата в муниципальном образовании;

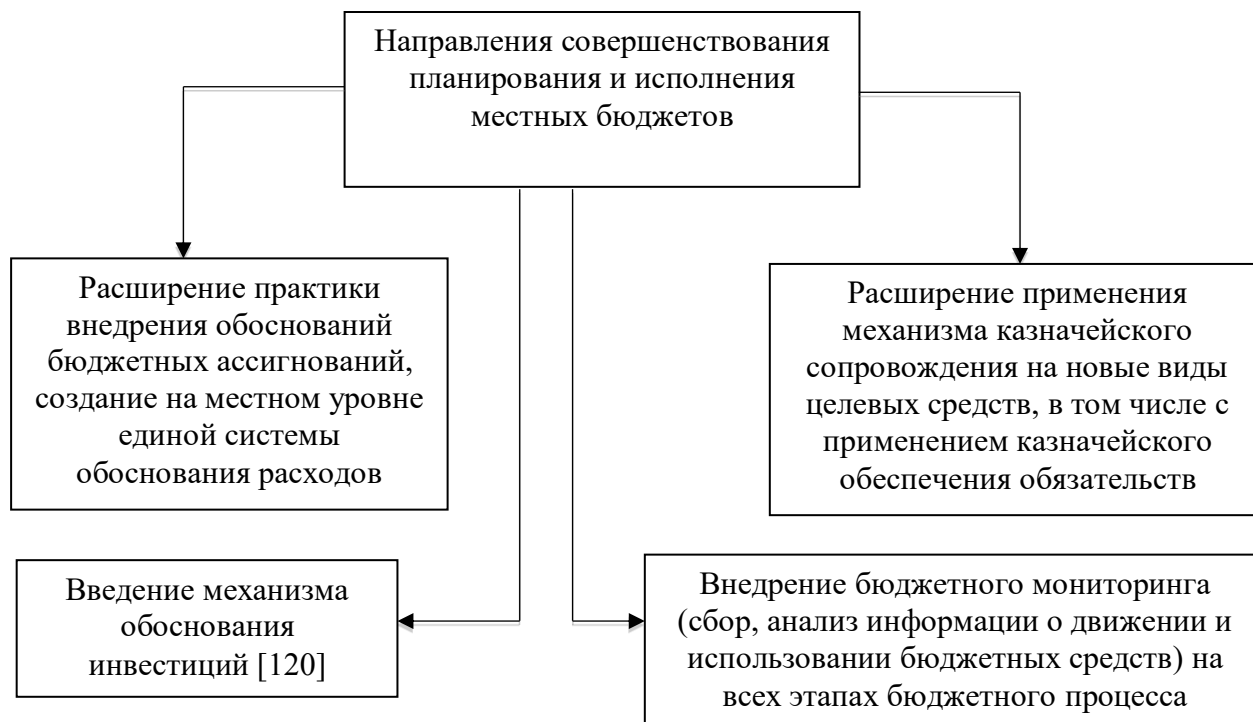
- политика администраций МО, направленная на развитие мощностей, поддержание предпринимательства, развитие общественной жизни;
- развитие системы самообложения граждан.

*Оценка эффективности налоговых расходов в рамках налогового стимулирования.*

На современном этапе осуществление финансовой консолидации (оздоровления) в том числе за счет проведения анализа бюджетных расходов как инструмента контроля расходов приобретает особое значение. Для оценки управления налоговыми расходами и ее интеграции в бюджетный процесс необходимо совершенствование и развитие механизма и процедур оценки, а также разработка новых показателей оценки. Так, с внедрением комплексного механизма аудита (обзора) бюджетных расходов, в том числе системы управления налоговыми расходами, и его интеграции в бюджетный процесс муниципальных образований, необходимо также будет оценивать эффективность по данным направлениям.

Кроме того, в целях повышения эффективности управления расходами бюджетов муниципальных образований и его оценки, предлагается также совершенствование процессов планирования и технологий исполнения местных бюджетов, в частности, по направлениям, представленным на рисунке 18. Необходимость внедрения в бюджетный процесс системы учета, анализа и контроля налоговых расходов обусловлена их значимостью для достижения целей социально-экономической политики, необходимостью оценить полный объем бюджетных ресурсов, направленных на достижение таких целей. Необходимым условием повышения эффективности бюджетных расходов также является обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов. В рамках повышения эффективности бюджетных расходов, в частности, для обеспечения подотчетности расходов бюджетов, предлагается реализация ряда мер, выделенных на рисунке 19.





Источник: составлено автором.

Рисунок 18 - Направления совершенствования планирования и исполнения местных бюджетов



Источник: составлено автором.

Рисунок 19 - Меры по обеспечению подотчетности (подконтрольности) расходов местных бюджетов

Кроме того, предлагается создание комиссий по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов на муниципальном уровне.

*Внедрение и оценка проектного управления на местном уровне.*

Для успешного и эффективного управления местными бюджетами и его оценки особое значение приобретает внедрение проектного управления на местном уровне. На уровне Российской Федерации 17 июня 2016 года был создан Совет по стратегическому развитию и национальным проектам при Президенте Российской Федерации. В проработке совета находятся национальные проекты по 12 направлениям стратегического развития, установленные Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

По каждому из этих направлений в проекте выделено по 3-4 ключевых проблемы, которые должны быть решаться в среднесрочной перспективе и далее по ним будут отбираться конкретные проекты. Задача заключается в том, чтобы сконцентрировать административные и финансовые ресурсы для решения конкретных задач в рамках проектного подхода и оценивать эффективность управления по итогу. Так, например, для реализации поставленных задач Правительством Ульяновской области издано постановление от 30.01.2017 № 46-П «Об организации проектной деятельности», утвержден реестр проектов, реализуемых в Ульяновской области, а также разработана нормативная база.

Сдерживающим фактором, препятствующим повсеместному внедрению системы проектного управления, является слабость нормативной базы. В Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [29] подробно описана моделпроектно-ориентированной системы управления, в том числе рассмотрены вопросы управления компетенциями и мотивацией участников проектной деятельности, организационной и технологической ее поддержки. Серьезный прорыв в деле внедрения проектного управления в муниципальную практику возможен в

случае внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс РФ, а также федеральные законы от 06.10.2003 № 131-ФЗ и № 184-ФЗ.

Проектное управление и его оценка позволит улучшить экономические показатели, поскольку такая организация труда концентрирует внимание на результатах деятельности, не допускает бюрократических препятствий, мобилизует ресурсы, сплачивает команду исполнителей. Явные преимущества проектного управления по сравнению с традиционным функциональным подходом способствуют смещению акцентов на данную форму организации труда со стороны специалистов сферы муниципального управления [125].

*Оценка модельного бюджета как направления оценки эффективности управления местным бюджетом.*

Формирование модельного бюджета направлено на повышение финансовой устойчивости местных бюджетов, в том числе на обеспечение социально-экономического развития муниципальных образований. В связи с растущим влиянием модельного бюджета необходимо выделить оценку модельного бюджета как одно из направлений оценки эффективности управления местными бюджетами.

Вместе с тем остается нерешенными ряд вопросов, касающихся формирования модельного бюджета. Так, по мнению заместителя председателя Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам Е.А. Перминовой: «Сегодня необходимо говорить не только об инвентаризации доходных источников, но и о повышении качества и объективности их оценки, а также выявлении точек экономического роста».

Расчет модельного бюджета в настоящее время в большей степени основывается на фактически сложившихся расходах, которые сформировываются не из оценки реальной потребности, а исходя из финансовых возможностей региональных и местных бюджетов. Оценка реальной потребности средств для выполнения того или иного полномочия проводится путем привлечения к формированию модельного бюджета отраслевых министерств и ведомств для обеспечения анализа

и нормирования расходов, отнесенных к их сфере деятельности», что особенно важно для учета материально-технических стандартов.

*Применение сбалансированной системы показателей для оценки эффективности управления местными бюджетами.*

К СОЭУМБ может также применяться разработка сбалансированной системы показателей, позволяющей измерить эффективность и целеориентированность процесса управления бюджетами на местном уровне, а также решить проблемы мотивации [70]. Сбалансированная система показателей – это система измерения эффективности деятельности (система стратегического планирования), основанная на видении и стратегии, которая отражает наиболее важные аспекты деятельности [40]. В современных условиях сбалансированность и стратегическая направленность показателей имеют первоочередное значение для повышения эффективности управления местными бюджетами [38]. Главным достоинством ССП является то, что сбалансированная система показателей обеспечивает интеграцию финансовых и нефинансовых показателей с учетом причинно-следственных связей между результирующими индикаторами, критериями и факторами, под влиянием которых они формируются [75]. Это позволит осуществлять детализированную оценку управления местными бюджетами, контролировать наиболее важные финансовые и нефинансовые показатели деятельности, которые являются целевыми для органов местного самоуправления, и степень достижения которых определяет движение муниципального образования согласно заданной стратегии.

Для реализации сбалансированной системы показателей необходимо наличие стратегии муниципального образования, на основании которой принимаются решения о ключевых перспективах. Без чёткой развернутой стратегии, а также без понимания главных путей и ключевых мероприятий достижения поставленных стратегических ориентиров, разработка ССП не предоставляется возможной, так как сбалансированную систему показателей

часто называют «оцифровкой» зрелой стратегии. При этом важным моментом при постановке целей и задач является применение принципа SMART.

Принцип SMART означает, что цели должны соответствовать определенным требованиям:

S (specific) – каждой поставленной цели должен соответствовать чётко сформулированный результат;

M (measurable) – каждая поставленная цель должна быть измерима;

A (agreed) – все поставленные цели должны быть согласованы между собой;

R (realistic) – каждая поставленная должна быть реалистична и практически достижима;

T (time related) – каждая поставленная цель должна иметь четкие сроки исполнения.

В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относится определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По решению органов местного самоуправления могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

На сегодняшний день формирование бюджетного прогноза муниципального образования не является обязательным, то есть представительный орган муниципального образования самостоятельно принимает решение о необходимости и целесообразности формирования документов стратегического планирования.

Данное обстоятельство существенно усложняет процедуру разработки сбалансированной системы показателей для оценки эффективности управления местными бюджетами, что, с свою очередь препятствует глубокому пониманию управления бюджетами муниципальных образований во всех взаимосвязях внутренних и внешних процессов, увеличению темпов достижения стратегических целей, пониманию муниципальных служащих целей деятельности органов местного самоуправления и своих персональных задач, повышению персональной ответственности руководящего состава [35].

При формировании системы оценки эффективности управления местными бюджетами ключевыми документами становятся документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания - стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Последовательность, порядок разработки и содержание данных документов разрабатываются и устанавливаются органами местного самоуправления, определенными в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами [3].

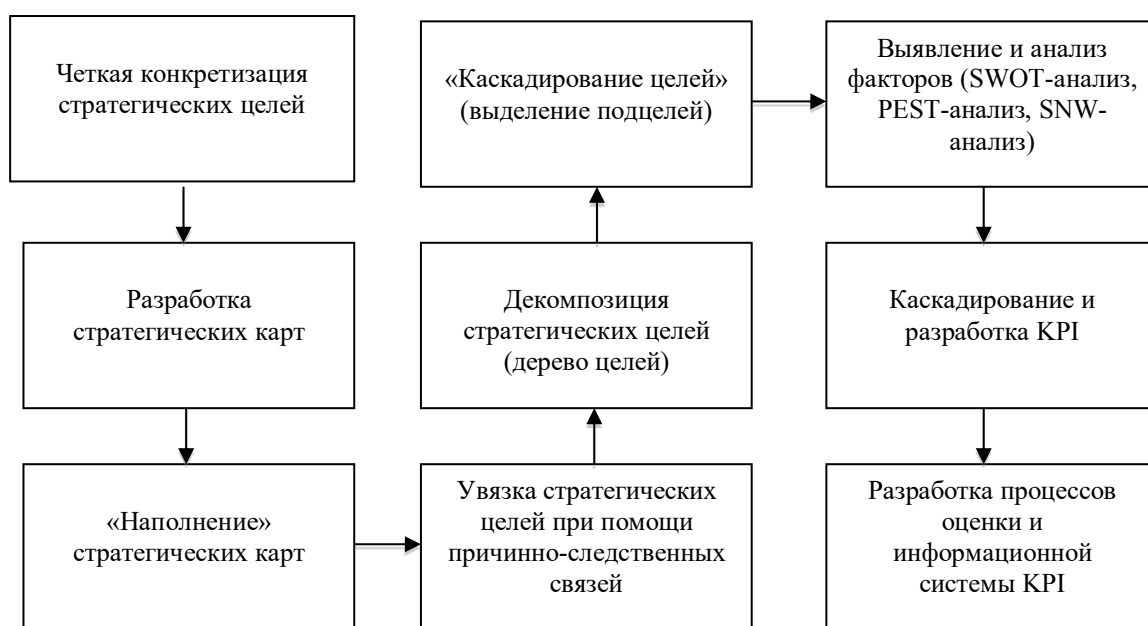
Очевидно, что содержание и количественный состав стратегических целей и подцелей будет варьироваться в зависимости от конкретного муниципального образования, его состояния, потребностей и возможностей на данный момент времени, в связи с чем построение единой унифицированной системы целей не представляется возможным.

После формирования целей сбалансированной системы показателей происходит переход к разработке системы показателей. Ключевые показатели эффективности являются частью сбалансированной системы показателей, в которой устанавливаются причинно-следственные связи между целями и показателями. Ключевые показатели эффективности (англ. Key Performance Indicators, KPI) представляют собой инструмент измерения поставленных целей; показатели деятельности органов местного самоуправления, которые помогают в достижении стратегических и тактических (операционных) целей.

Использование ключевых показателей эффективности даёт органам местного самоуправления возможность оценить состояние муниципального образования, его бюджета и помочь в оценке реализации стратегии [47].

В научной отечественной и зарубежной литературе, согласно общепринятым рекомендациям к разработке ССП, предлагается использовать около 15-20 КРІ.

Таким образом, можно представить процесс разработки сбалансированной системы показателей эффективности управления местными бюджетами и КРІ в виде рисунка 20.



Источник: составлено автором.

Рисунок 20 - Этапы разработки сбалансированной системы показателей и ключевых показателей эффективности управления местными бюджетами

Благодаря балансу причинно-следственных связей ССП позволит эффективно управлять местными бюджетами, контролируя небольшое количество КРІ. Кроме того, ключевые показатели эффективности и мотивация служащих являются неразрывными понятиями, так как с помощью данных показателей можно создать эффективную систему мотивации и стимулирования муниципальных служащих.

Таким образом, сбалансированная система показателей, представляющая собой интегрированную концепцию стратегически сфокусированного управления, в перспективе может стать одним из инструментов системы оценки

эффективности управления местными бюджетами. ССП управления местными бюджетами способствует глубокому пониманию процесса управления бюджетами муниципальных образований, целенаправленному сосредоточенному распределению ресурсов органов местного самоуправления, увеличению темпа достижения стратегических целей, а, следовательно, и повышению эффективности управления бюджетами на местном уровне.

В ряде стран использование сбалансированной системы показателей дало положительный эффект, однако применение её на местном уровне ещё не приобрело массового характера. С накоплением опыта процесс внедрения сбалансированной системы показателей набирает обороты в секторе государственного и муниципального управления, и в ближайшее время может стать таким же популярным, как и в коммерческом секторе. Совершенствованию системы управления и оценки эффективности управления местными бюджетами также способствует развитие межмуниципального сотрудничества в форме межмуниципальных договоров и соглашений.

*Реализация Стратегии пространственного развития на период до 2025 года.*

Стратегия пространственного развития на период до 2025 года направлена на эффективную организацию экономического пространства в России за счёт формирования и развития перспективных центров экономического роста, раскрытия экономического потенциала различных типов территорий, развития человеческого капитала. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегия) утверждена распоряжением Правительства от 13 февраля 2019 года № 207-р. Цель Стратегии – обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития России, сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни людей, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, обеспечение национальной безопасности.

Реализация плана позволит обеспечить эффективную организацию экономического пространства страны за счёт формирования и развития



перспективных центров экономического роста, раскрытия экономического потенциала различных типов территорий, развития человеческого капитала.

По итогам проведения оценки целесообразна разработка направлений совершенствования системы, а также согласно процессному подходу в целях возможности повышения эффективности управления местными бюджетами важна разработка стимулирующих мер и контрольных мероприятий.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях повышается актуальность решения задачи формирования системы управления общественными финансами на принципах эффективности и ответственности, обеспечивающих устойчивость бюджетной системы и высокую результативность воздействия бюджетных инструментов на социально-экономические процессы [109]. В начале 2013 года бюджетная политика была направлена на решение социально-экономических задач, в первую очередь поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, на обеспечение долгосрочной устойчивости бюджетной системы и повышение эффективности управления общественными финансами. Повышение эффективности во всех отраслях, в том числе и повышение эффективности управления местными бюджетами, а также внедрение ключевых показателей эффективности были выделены Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2015 году [5].

В условиях современного перехода от затратной к результативной модели управления бюджетами управление должно быть ориентировано на достижение стратегических целей и решение задач, регламентируемых в документах стратегического планирования муниципального образования [58].

В Программе повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года отмечается, что «Эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансами является важнейшим условием для повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы и достижения других стратегических целей социально-экономического развития страны» [9].

Анализ понятия «эффективность» ряда отечественных и зарубежных авторов, а также представленных в научной литературе классификаций в совокупности с рассмотрением эффективности в рамках моделей 3Es и IOO

способствовал систематизации категорий в рамках исследования. В целях исследования эффективность управления была также рассмотрена в рамках концепций управления «по затратам» и «по результатам», что позволило сделать вывод о приоритетном положении результативной концепции в рамках формируемой системы оценки эффективности управления местными бюджетами (СОЭУМБ). Кроме того, актуальность результативного подхода к эффективности обусловлена тем, что в рамках применяемого в настоящее время в бюджетной сфере стандарта ISO серии 9000:2000, система менеджмента качества (СМК) является частью системы управления, которая ориентирована на достижение итогов (результатов), основанных на целях качества, удовлетворении нужд и ожиданий заказчиков (применительно к настоящему исследованию – населения).

В работе доказана необходимость применения системного подхода к формированию СОЭУМБ, основанного на уточнении теоретических положений, учитывающих особенности управления бюджетами муниципальных образований и разработке методики оценки эффективности управления местными бюджетами. Применение системного подхода к оценке эффективности управления местными бюджетами даёт возможность исследовать процесс комплексно с целью выявления новых свойств, определения взаимоотношений объекта с внешней средой и другими объектами. Кроме того, системный подход, согласно стандарту ISO 9000:2000, является одним из восьми принципов менеджмента качества, способствующих достижению целей. Определение принципов эффективного управления местными бюджетами, а также уточнение элементов системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований позволили научно обосновать и уточнить цели системы оценки эффективности управления местными бюджетами, а также сформулировать её принципы, функции, инструменты и показатели оценки степени достижения заданных стратегических целей.

Таким образом, в исследовании была поставлена и решена научно-практическая задача развития теоретических и практических подходов к оценке эффективности управления местными бюджетами. Решение данной научной задачи потребовало выработать концептуальный подход к оценке эффективности управления бюджетами муниципальных образований. Посредством анализа теоретических аспектов эффективности, в том числе в рамках концепций управления, подходов к определению эффективности бюджетных расходов, стандартов ISO серии 9000:2000, а также исследования специфики бюджетов муниципальных образований было уточнено определение эффективности управления местными бюджетами, согласно которому под эффективностью управления понимается степень достижения непосредственных результатов в процессе составления и утверждения проекта местного бюджета, его исполнения, контроля за исполнением, ведения бюджетного учета, оценки результатов управления с целью корректировки деятельности участников бюджетного процесса на муниципальном уровне; а также конечных результатов управления фондами денежных средств публично-правовых муниципальных образований. Уточнение данного определения будет способствовать формированию и развитию СОЭУМБ и позволит органам местного самоуправления проводить более действенную оценку эффективности управления бюджетами с целью дальнейшей корректировки стратегических целей муниципального образования. Данное определение и подход к управлению и его эффективности в полной мере соответствуют рекомендуемым стандартам ISO.

Применение системного подхода способствовало разработке системы принципов эффективного управления местными бюджетами [138], определению основных направлений оценки и разработке критериев эффективности управления местными бюджетами в целях исследования.

В рамках формируемой СОЭУМБ предлагается применение системы принципов эффективного управления бюджетами муниципальных образований, которая раскрывает предназначение оценки эффективности управления

местными бюджетами, а также способствует установлению критериев и условий оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

Так как бюджет выступает инструментом достижения целей развития муниципального образования, структура управления местным бюджетом должна соответствовать целям развития муниципального образования и отражать природу полномочий органов местного самоуправления, участвующих в бюджетном процессе.

Разработка и обоснование методологического подхода к системе оценки эффективности управления местными бюджетами позволяет однозначно обобщить подходы и трактовки понятий «системы» и «методологии», а также делает возможным применение разработанной системы для оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований. Кроме того, в рамках методологии в работе определены содержания элементов системы оценки эффективности управления местными бюджетами и выявлены факторы, оказывающие влияние на эффективное управление бюджетами муниципальных образований. В свою очередь методология и структура оценки будут оказывать непосредственное влияние на подсистему сопровождения оценки, обеспечивая нормативное правовое и информационное обеспечение в соответствии с разработанной структурой и организационной схемой оценки. Вышеназванные подсистемы представляют собой основу оценочной деятельности, которая оказывает непосредственное влияние на механизм оценки, разработку инструментария, критериев и показателей оценки эффективности управления местными бюджетами.

В целях решения поставленных перед органами местного самоуправления задач и достижения долгосрочных целей муниципальных образований, в том числе в управлении местными бюджетами, в исследовании была обоснована целесообразность применения процессного подхода на основе менеджмента качества, способствующего повышению степени удовлетворения общественных потребностей и достижения непосредственных результатов от

управления местными бюджетами за счет постоянного улучшения процесса управления в рамках процессного подхода и цикла «Планируй – Делай – Проверь - Действуй», а также внедрения риск-ориентированного мышления. Кроме того, особую значимость при формировании системы оценки управления местными бюджетами в работе приобретает функционирование бюджетного менеджмента и бюджетного маркетинга как подсистем управления местными бюджетами, а также метод Всеобщего Управления качеством, согласно которому, целесообразно подходить к процессу управления местными бюджетами посредством постоянного совершенствования трёх составляющих – качества продукции, качества организации процессов и уровня квалификации персонала. Так как в основу формируемой системы оценки эффективности управления местными бюджетами заложены базовые принципы системы менеджмента качества в соответствии со стандартом ISO 9001-2015, в качестве одной из подсистем управления местными бюджетами необходимо выделить управление бюджетными рисками с помощью риск-ориентированного мышления.

Анализ особенностей управления местными бюджетами выявил множество проблем, в частности, проблемы непрозрачности, слабого информационно-аналитического обеспечения, ограниченной ответственности и отсутствия нормативного закрепления методологических основ оценки эффективности управления местными бюджетами. Кроме того, необходимо отметить правовую и финансовую зависимость органов местного самоуправления от вышестоящих уровней.

Проведенная в работе комплексная оценка существующих методик и показателей оценки эффективности управления бюджетами выявила также:

- сложность и неоднозначность процесса оценки;
- существующие методики и показатели оценки эффективности управления местными бюджетами чрезмерно усложнены;
- разрозненность и несопоставимость методик оценки эффективности управления местными бюджетами;

- трудности при получении необходимых для проведения оценки данных;
- значительные ресурсы на сбор информации при условии отсутствия необходимых статистических данных.

Решение данных проблем потребовало с научной точки зрения применения новых подходов в основе СОЭУМБ - системы менеджмента качества и риск-ориентированного подхода, содержащего в себе классификацию факторов, влияющих на риски бюджетов муниципальных образований.

В рамках формируемой СОЭУМБ стратегической целью системы менеджмента качества управления местными бюджетами предлагается считать построение такой системы управления бюджетами муниципальных образований, которая обеспечит условия для её улучшения, стабильное повышение эффективности, повышая в конечном счете уровень удовлетворенности потребителей (населения). При этом для оценки эффективности управления местными бюджетами целесообразно оценивать эффективность управления по стадиям бюджетного процесса.

Основанная на стандартах ISO система оценки эффективности управления местными бюджетами, разработанная в исследовании, содержит методику, в основе которой лежат интегральный, балльный и экспертный методы, позволяющие оперативно оценить эффективность управления бюджетами муниципальных образований, а также совершенствовать процесс управления.

Для определения эффективности управления бюджетами муниципальных образований в рамках формируемой системы предлагается оценивать эффективность по каждому направлению оценки эффективности управления местными бюджетами.

Концептуальный подход к разработке СОЭУМБ послужил основой для разработки системы показателей для оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, содержащих параметры оценки

степени достижения наилучших результатов. Формирование и разработка показателей эффективности в совокупности с внедрением современного многофункционального программного обеспечения на местном уровне позволят разработать и развить объективную, отвечающую современным требованиям систему оценки эффективности управления местными бюджетами, которая помимо оценочной, способна выполнять регулятивную, организационную, диагностическую и ориентирующие функции.

Проведенное исследование также показало, что на современном этапе бюджетной реформы в Российской Федерации процесс оценки эффективности управления местными бюджетами не в достаточной мере регламентирован, отсутствует нормативное закрепление методологических основ системы. В связи с этим обстоятельством, одним из направлений развития СОЭУМБ является нормативное закрепление методологических основ системы и ее планомерное внедрение на местном уровне. Кроме того, совершенствованию процесса оценки будет способствовать внедрение комплексного механизма аудита (обзора) бюджетных расходов, оценка управления налоговыми расходами и проектного управления на местном уровне.

Основные выводы и положения диссертации развивают методологические основы системы оценки эффективности управления местными бюджетами, определяют условия эффективного управления бюджетами муниципальных образований, способствуют формированию и развитию СОЭУМБ.

Разработанная методика оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, система показателей оценки эффективности, предложения по совершенствованию системы оценки эффективности управления местными бюджетами направлены на повышение эффективности управления местными бюджетами и могут быть использованы органами местного самоуправления при уточнении организационно-правовых и методических основ управления местными бюджетами и принятии управленческих решений. Выводы и рекомендации, сделанные в работе,



позволят органам местного самоуправления оценивать и повышать эффективность управления бюджетами муниципальных образований и максимально эффективно реализовывать стратегические цели.

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

В настоящей диссертации применяют следующие сокращения и обозначения:

ВМО – внутригородское муниципальное образование

ВРП – валовый региональный продукт

ГО – городской округ

ГП – городское поселение

ГРБС – главный распорядитель бюджетных средств

ИФДБ – источник финансирования дефицита бюджета

НПА – нормативный правовой акт

МБ – местный бюджет

МО – муниципальное образование

МР – муниципальный район

ОМСУ – органы местного самоуправления

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

СМИ – средства массовой информации

СМК – система менеджмента качества

СОЭУМБ – система оценки эффективности управления местными бюджетами

СП – сельское поселение

ССП – сбалансированная система показателей

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные правовые акты

1. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон : текст с изменениями и дополнениями на 8 июня 2020 года: [принят Государственной Думой 17 июля 1998 года]. - Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – 3 августа. - № 31. – ст. 3823.

2. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон : текст с изменениями и дополнениями на 23 мая 2020 года: [принят Государственной Думой 16 сентября 2003 года]. – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – 6 октября. – № 40. – ст. 3822.

3. Российская Федерация. Законы. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон : текст с изменениями и дополнениями на 18 июля 2019 года: [принят Государственной Думой 20 июня 2014 года]. – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – 30 июня. – № 26. – ст. 3378.

4. Российская Федерация. Законы. Проект бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2023 года : [проект Министерства финансов Российской Федерации от 25 августа 2008 года]. - Официальный сайт Минфина России. – URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 02.05.2019). – Текст : электронный.

5. Российская Федерация. Бюджетное Послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах : [документ от 13 июня 2013 года]. – Официальное интернет-представительство Президента Российской Федерации. – URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 02.05.2019). – Текст : электронный.

6. Российская Федерация. Законы. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : текст с изменениями и дополнениями на 2 мая 2019 года: [указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года]. – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – 5 мая. – № 18. – ст. 2003.

7. Российская Федерация. Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации" : [постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 310]. – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – 5 мая. – № 18. – ст. 2156.

8. Российская Федерация. Законы. О Концепции управления по результатам и бюджетирования, ориентированного на результат, в Ярославской области : с изменениями на 11 февраля 2009 года : [постановление Правительства Ярославской области от 12 марта 2008 года № 103-п]. – Техэксперт – электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Текст : электронный. – URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 03.05.2019).

9. Российская Федерация. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года : [распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р]. – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – 13 января. – № 2. – ст. 219.

10. Российская Федерация. Об утверждении Методики оценки эффективности налоговых льгот (налоговых расходов) субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [проект Постановления Правительства Российской Федерации]. – Информационно-правовой портал

Гарант. – Текст : электронный. – URL: <http://garant.ru> (дата обращения: 17.05.2019).

11. Российская Федерация. Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств : [приказ Министерства финансов Российской Федерации от 10 декабря 2007 года № 123н]. – Информационно-правовой портал Гарант. – Текст : электронный. – URL: <http://garant.ru> (дата обращения: 03.05.2019).

12. Российская Федерация. Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов : [приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29 июня 2011 года № 73н]. – Информационно-правовой портал Гарант. – Текст : электронный. – URL: <http://garant.ru> (дата обращения: 03.05.2019).

13. Российская Федерация. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по долгосрочному бюджетному планированию : текст с изменениями и дополнениями на 3 декабря 2015 года. – Справочно-правовая система «Консультант плюс». – Текст : электронный. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 03.05.2019).

14. Российская Федерация. О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами : текст с изменениями и дополнениями на 6 февраля 2018 года : [приказ Министерства финансов Сахалинской области от 1 февраля 2012 года № 6]. – Техэксперт – электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Текст : электронный. – URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 03.05.2019).

15. Российская Федерация. Об утверждении государственной программы Рязанской области «Повышение эффективности управления государственными финансами и создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами на 2015-2020 годы» :

текст с изменениями и дополнениями на 21 августа 2018 года : [постановление Правительства Рязанской области от 29 октября 2014 года № 305]. – Техэксперт – электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Текст : электронный. – URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 14.05.2019).

16. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ульяновской области : текст с изменениями и дополнениями на 11 сентября 2018 года : [постановление Правительства Ульяновской области от 5 августа 2013 года № 351-П]. – Техэксперт – электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Текст : электронный. – URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 14.05.2019).

17. Российская Федерация. О мониторинге соблюдения органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов области требований бюджетного законодательства и оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса : текст с изменениями и дополнениями на 25 августа 2014 года : [постановление Администрации Брянской области от 25 декабря 2009 года № 1472]. – Техэксперт – электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Текст : электронный. – URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 14.05.2019).

18. Российская Федерация. Об утверждении методических рекомендаций по представлению местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме : [приказ Департамента финансов Брянской области от 11 августа 2014 года № 111]. – Техэксперт – электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Текст : электронный. – URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 14.05.2019).

19. Российская Федерация. Об утверждении порядка осуществления мониторинга и оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств городского округа Верхняя Пышма : [постановление Администрации городского округа Верхняя Пышма от 15 марта 2017 года № 138]. – Техэксперт – электронный фонд

правовой и нормативно-технической документации. – Текст : электронный.  
– URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 14.05.2019).

20. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Положения об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств : [постановление Администрации муниципального образования города Салехард от 26 декабря 2012 года № 736]. – Техэксперт – электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Текст : электронный.  
– URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 14.05.2019).

21. Российская Федерация. Законы. Инструкция по подготовке доклада главы местной администрации городского округа (муниципального района) субъекта Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период. – Министерство экономического развития и инвестиций Нижегородской области.  
– URL: <http://minec.government-nnov.ru> (дата обращения: 03.05.2019).  
– Текст : электронный.

22. Российская Федерация. Законы. О бюджете Щелковского муниципального района Московской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов : [Решение Совета депутатов Щелковского муниципального района от 12 июня 2016 года № 397/48]. – Официальный сайт городского округа Щелково Московской области. – URL: <http://shhyolkovo.ru> (дата обращения: 03.05.2019). – Текст : электронный.

23. Российская Федерация. О закреплении обязанности по осуществлению контроля за исполнением показателей (индикаторов) качества управления муниципальными финансами : [постановление Администрации Елкинского сельского поселения Багаевского района Ростовской области от 16 августа 2012 года № 153]. – Официальный сайт Елкинского сельского

поселения Багаевского района Ростовской области. – URL: <http://yolkinskoe.ru> (дата обращения: 03.05.2019). – Текст : электронный.

24. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Положения об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств бюджета города Когалыма и Методики бальной оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города Когалыма : [постановление Администрации г. Когалыма Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 29 марта 2016 года № 754]. – Официальный сайт органов местного самоуправления города Когалыма. – URL: <http://admkogalym.ru> (дата обращения: 23.05.2019). – Текст : электронный.

25. Российская Федерация. Законы. Об утверждении Порядка осуществления мониторинга эффективности управления муниципальными финансами и методики оценки качества управления муниципальными финансами в Хабаровском крае : текст с изменениями и дополнениями на 23 мая 2017 года : [приказ Министерства финансов Хабаровского края от 28 декабря 2011 года № 198П]. – Техэксперт – электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Текст : электронный. – URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 03.05.2019).

26. Российская Федерация. Об утверждении методики проведения оценки результатов, достигнутых субъектами Российской Федерации в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов : [приказ Министерства финансов РФ от 26.07.2013 г. № 75-н]. - Информационно-правовой портал Гарант. – Текст : электронный. – URL: <http://garant.ru> (дата обращения: 03.05.2019).

27. Российская Федерация. Об утверждении государственной программы Ростовской области "Управление государственными финансами и создание условий для эффективного управления муниципальными финансами" : текст с изменениями и дополнениями на 26 декабря 2018 года : [постановление Правительства Ростовской области от 23 сентября 2013 года



№ 583]. – Техэксперт – электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Текст : электронный. – URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 03.05.2019).

28. Российская Федерация. Законы. О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами : [постановление Правительства Московской области от 06 июля 2015 года № 529/25]. – Официальный сайт Министерства экономики и финансов Московской области. - URL: <http://mef.mosreg.ru> (дата обращения: 03.05.2019). – Текст : электронный.

29. Российская Федерация. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти : [распоряжение Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 апреля 2014 года № 26Р-АУ]. – Информационно-правовой портал Гарант. – Текст : электронный. – URL: <http://garant.ru> (дата обращения: 22.05.2019).

30. Российская Федерация. Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств : [принята решением Коллегии Счётной палаты Российской Федерации от 23 апреля 2004 года, протокол № 13(383)]. – Информационно-правовой портал Гарант. – Текст : электронный. – URL: <http://garant.ru> (дата обращения: 22.05.2019).

31. Российская Федерация. Законы. Методика расчёта ключевого показателя эффективности развития муниципального образования города Вологда : [утверждена Приказом Департамента стратегического планирования области от 30 декабря 2014 года № 314]. – Техэксперт – электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Текст : электронный. – URL: <http://docs.cntd.ru> (дата обращения: 15.05.2019).

32. Российская Федерация. Законы. Аналитические материалы к документу, представленному Министерством финансов Российской Федерации к встрече министров финансов «Группы восьми». – Официальный сайт

Минфина России. – URL: <http://minfin.ru> (дата обращения: 03.05.2019). – Текст : электронный.

### **Книги, монографии, диссертации**

33. Баранова, И.В. Методологические основы оценки эффективности общественных финансов : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Баранова Инна Владимировна ; Сибирская академия финансов и банковского дела. – Томск, 2009. – 447 с. - Библиогр.: с. 17-37.

34. Баранова, И.В. Оценка эффективности использования бюджетных средств : теория и практика : монография / И.В. Баранова. - Новосибирск : Новосибирский государственный университет экономики и управления, 2009. - 217 с. – 100 экз. - ISBN 9785701405002.

35. Бондарь, А.Н. Повышение эффективности местного бюджета в контексте реформирования бюджетного процесса : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Бондарь Алексей Николаевич ; Институт экономики, права и гуманитарных специальностей. – Майкоп, 2009. – 165 с. - Библиогр.: с. 46-58.

36. Васильева, М.В. Императивы бюджетной политики: региональный и муниципальный аспекты : монография / М.В. Васильева, А.В. Лукьянова. - Волгоград : Издательство ООО «Принт», 2005.– 499 с. – 300 экз. - ISBN отсутствует.

37. Кокинз, Г. Управление результативностью: как преодолеть разрыв между объявленной стратегией и реальными процессами : монография / Г. Кокинз ; перевод с английского П. Тимофеева. - Москва : Альпина Бизнес Букс, 2007. – 316 с. – 1000 экз. - ISBN: 9785961442045.

38. Гершун, А.М. Разработка сбалансированной системы показателей : монография / А.М. Гершун, Ю.С. Нефедьева. - Москва : ЗАО «Олимп—Бизнес», 2005. - 128 с. - ISBN: 5901028902.

39. Громова, Н.Н. Методы оценки эффективности целевых программ субъекта Российской Федерации : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Громова Наталья Николаевна ; Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический институт. – Санкт-Петербург, 2012. – 138 с. - Библиогр.: с. 119-120.

40. Каплан, Роберт С. Организация, ориентированная на стратегию. Как в новой бизнес-среде преуспевают организации, применяющие сбалансированную систему показателей : монография / Роберт С. Каплан, Дэйвид П. Нортон; перевод с английского М. Павловой. — Москва : ЗАО «Олимп—Бизнес», 2004. – 416 с. – 2000 экз. ISBN: 5901028686.

41. Каратаев, С.М. Устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации и пути ее повышения : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Каратаев Сергей Михайлович ; Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации. – Москва, 2003. – 220 с. - Библиогр.: с. 112-118.

42. Кузенков, А.Л. Организация стратегического мониторинга и аудита в системе государственных программ и проектов Москва : доклад / А.Л. Кузенков. – Москва : Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, 2011. – Текст : электронный. - URL: <http://viktorvoksanaev.narod.ru> (дата обращения: 05.05.2019).

43. Куцури, Г.Н. Финансовая система региона (эффективность функционирования и регулирования) : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук / Куцури Георгий Николаевич ;

Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов.  
– Санкт-Петербург, 2000. – 260 с. - Библиогр.: с. 117-123.

44. Лавров, А.М. Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне : монография / А.М. Лавров. – Москва : издательский проект «Государственное и муниципальное управление», 2008. - 527 с. – 500 экз. - ISBN 9785915090070.

45. Макаренко, А.А. Бюджетное планирование как фактор повышения финансовой устойчивости муниципального образования : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Макаренко Анна Александровна ; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Москва, 2005. – 211 с. - Библиогр.: с. 126-129.

46. Моисеенко, М.А. Развитие программно-целевого бюджетного планирования как инструмента повышения эффективности расходов местного бюджета : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Моисеенко Маргарита Александровна ; Ростовский государственный экономический университет. – Ростов-на-Дону, 2013. – 177 с. - Библиогр.: с. 81-83.

47. Несмачных, О. В. Оценка эффективности реализации финансовой стратегии предприятия на основе сбалансированной системы показателей : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Несмачных Ольга Викторовна ; Санкт-Петербургский государственный политехнический университет. – Иваново, 2007. – 168 с. - Библиогр.: с. 29-34.

48. Сазонов, С.П. Финансовый менеджмент в бюджетной политике региона и оценка его эффективности: монография / С.П. Сазонов, А.В. Лукьянова, Д.Ю. Завьялов. – Волгоград : Издательство ВолГУ, 2007. - 591 с. – 100 экз. - Библиогр.: с. 321-324.

49. Стрюченко, Е.С. Оценка эффективности расходов бюджета (на примере Свердловской области) : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Стрюченко Евгений Сергеевич ; Уральский государственный экономический университет. – Екатеринбург, 2006. – 185 с. - Библиогр.: с. 39-42.

50. Туркина, Е.Ю. Эффективность управления бюджетом субъекта Российской Федерации : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Туркина Елена Юрьевна ; Астраханский государственный технический университет. – Волгоград, 2006. – 203 с. - Библиогр.: с. 116-121.

51. Фугалевич, Е.В. Оценка эффективности деятельности администраций муниципальных образований в системе : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Фугалевич Елена Владимировна ; Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики. – Санкт-Петербург, 2011. – 203 с. - Библиогр.: с. 76-81.

52. Харитоновна, Н.А. Совершенствование механизмов оценки результативности деятельности органов местного самоуправления : монография / Н.А. Харитоновна, Е.Н. Харитоновна. - Москва : Издательство «Перо», 2015. – 330 с. – 200 экз. - ISBN: 9785000865408.

53. Чехлов, А.В. Повышение эффективности планирования развития муниципальных образований : специальность 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Чехлов Андрей Викторович ; Московский государственный университет сервиса. – Москва, 2005. – 171 с. - Библиогр.: с. 101-106.

54. Ярошенко, Т.П. Методическое развитие оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования : специальность

08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» : диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Ярошенко Татьяна Петровна ; Сургутский государственный университет Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – Йошкар-Ола, 2011. – 264 с. - Библиогр.: с. 209-216.

### **Периодические издания**

55. Афанасьев, Р.С. Понятие эффективности бюджетных расходов: теория и законодательство / Р.С. Афанасьев, Н.В. Голованова // Финансовый журнал. – 2016. – № 1(29). – С. 61-63. - ISSN 2658-5332.

56. Ахмадиева, Г.Г. Методика оценки эффективности бюджетной политики муниципалитетов / Г.Г. Ахмадиева // Журнал «Russian journal of Earth Sciences». – 2010. – № 10 (10). – С. 6. - ISSN 1681-1178.

57. Балихина, Н.В. Совершенствование управления государственными и муниципальными финансами на основе программного бюджета / Н.В. Балихина, М. Е. Косов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2014. – № 1. - С. 37-39. - ISSN 2414-3995.

58. Баранова, И.В. Совершенствование методических подходов к оценке эффективности деятельности органов власти и эффективности использования бюджетных средств / И.В. Баранова // Сибирская Академия финансов и банковского дела. – 2012. - С. 101-104. - ISSN 2071-4688.

59. Беленчук, А.А. Эффективность расходов бюджета: подходы и сравнения / А.А. Беленчук // Финансовый журнал. – 2010. – № 3. – С. 31-34. - ISSN 073-4484.

60. Васюнина, М.Л. Совершенствование управления доходами бюджетов в Российской Федерации / М.Л. Васюнина // Финансы и кредит. – 2015. – № 9. - С. 37-39. - ISSN 2071-4688.

61. Волкова, М.А. Оценка эффективности механизма государственного управления экономикой региона в сфере поддержки малого бизнеса / М.А. Волкова // Вестник Сибирского государственного аэрокосмического

университета им. Академика М.Ф. Решетнева. - 2009. – № 2. – С. 438-439.  
- ISSN 2073-1477.

62. Гиренкова, С.А. Государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» / С.А. Гиренкова, Л.В. Каячева // Развитие общественных наук российскими студентами. - 2017. – С. 60. – ISSN отсутствует.

63. Гусарова, М.В. Управление по результатам в системе государственного управления в России: подходы и результаты реформирования за последние 10 лет / М.В. Гусарова, М.А. Овчинникова // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2014. - № 1. - С. 98. - ISSN 1999-5431.

64. Дейкин, А.П. Нищета эффективности / А.П. Дейкин // Политический журнал. – 2004. – № 19. – С. 18. - ISSN 2541-8084.

65. Дербетова, Т.Н. Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным / Т.Н. Дербетова // Науковедение. – 2012. – № 1. - С. 3. - ISSN 2079-8490.

66. Дмитришина, Е.В. Обзор проекта по разработке механизмов оценки эффективности бюджетных инвестиций / Е.В. Дмитришина // Оценка эффективности бюджетных инвестиций на региональном и муниципальном уровне. - 2008. - С. 17-20. – ISSN отсутствует.

67. Дубровина, Н.А. Оценка эффективности регионального управления / Н.А. Дубровина // Вестник Самарского государственного университета. – 2006. - № 8. - С. 54. - ISSN 1999-4516.

68. Едронова, В.Н. Система показателей мониторинга устойчивости региональной финансовой системы / В.Н. Едронова, А.А. Кавинов // Финансы и Кредит. – 2005. – № 19. – С. 4-11. - ISSN 2221-9544.

69. Ибрагимов, Р.Н. Теоретико-методологические аспекты оценки эффективности муниципального управления / Р.Н. Ибрагимов // Экономика и управление. – 2009. – № 8. - С. 228-230. – ISSN отсутствует.

70. Исакова, Д.В. Система управления по целям / Д.В. Исакова // Научные записки НГУЭУ. – 2010. – № 1. – С. 66-69. – ISSN отсутствует.

71. Качуляк, Г.Г. Критерии и показатели оценки эффективности управленческих решений в предпринимательских структурах / Г.Г. Качуляк // Российское предпринимательство. – 2007. – № 11(2). – С. 25-30. - ISSN 1810-0201.

72. Колесников, Ю.А. Финансово-правовой статус субъектов расходных обязательств и механизм управления бюджетными ресурсами / Ю.А. Колесников // Аналитический портал «Отрасли права». – 2015. – Текст : электронный. - URL: <http://отрасли-права.рф> (дата обращения: 05.05.2019). - ISSN 2454-0595.

73. Коротина, Н.Ю. Инструментарий оценки финансового состояния бюджетов муниципальных образований / Н.Ю. Коротина // Вестник Омского Университета. – 2014. – № 1. - С. 158-159. - ISSN 1812-3996.

74. Косиненко, Е.В. О повышении бюджетной обеспеченности местных бюджетов / Е.В. Косиненко // Финансы. – 2013. – № 8. – С. 21. - ISSN 2311-8709.

75. Краснов, А.Н. Модель оценки эффективности нацпроектов на региональном уровне с использованием сбалансированной системы показателей / А.Н. Краснов // Проблемы современной экономики: материалы международной научной конференции, декабрь, 2011. – Челябинск : Два комсомольца, 2011. – 190 с. – 300 экз. - ISBN 978-5-903618-57-6.

76. Лапин, А.Е. Подходы к оценке эффективности контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок / А.Е. Лапин, О.В. Киселева, Е.Л. Кумунджиева // Бизнес. Образование. Право. – 2016. – № 1(34). - С. 32. - ISSN 2311-9381.

77. Леушин, М.Е. Подходы к оценке эффективности деятельности органов муниципального самоуправления / М.Е. Леушин, Н.И. Меркушова // Экономическая наука и практика: материалы II международной научной



конференции, февраль, 2013. – Чита : Издательство Молодой учёный, 2013. – 120 с. - 300 экз. - ISBN 978-5-905483-10-3.

78. Лушин, С.И. Об эффективности государственного бюджета / С.И. Лушин // Финансы. – 2004. – № 10. – С. 15. - ISSN - 0869-446X.

79. Лушникова, Т.Ю. Об оценке эффективности управления муниципальным имуществом / Т.Ю. Лушникова, А.М. Ахатова // Вестник Челябинского государственного университета. - 2015. – № 1(356). - С. 25. - ISSN - 2618-9852.

80. Маколов, В.И. Проблемы систем менеджмента качества российских организаций в современных условиях / В.И. Маколов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – № 26. - С. 19. - ISSN 2073-2872.

81. Малышевский, А.Ф. Региональные органы и органы местного самоуправления на пути к созданию эффективной системы управления, ориентированной на конечный общественно значимый результат / А.Ф. Малышевский // Мир человека. - 2007. – № 4. – С. 11-17. - ISSN 1999-7531.

82. Марков, С.Н. Анализ мирового и российского опыта повышение эффективности бюджетных расходов на образование / С.Н. Марков // Молодой ученый. – 2013. – № 3(50). - С. 262-265. - ISSN 2311-4282.

83. Марусова, О.А. Зарубежный опыт программно-целевого управления государственными расходами и возможности его адаптации в России / О.А. Марусова // Традиции и инновации в государственном и муниципальном управлении: ценности и цели: материалы международной конференции, март, 2010. – Брянск : издательство БрФ ОРАГС, 2010. – 635 с. - ISBN 978-5-903802-24-1.

84. Мастеров, А.И. Развитие методологии программного анализа как инструмент повышения эффективности бюджетного планирования / А.И. Мастеров // Вестник Финансового университета. – 2015. – № 2. - С. 76-83. - ISSN 2311-8709.

85. Мельник, Е.Д. Управление бюджетными рисками / Е.Д. Мельник // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2013. – Текст электронный. - URL: <http://uecs.ru> (дата обращения: 11.05.2019).

86. Мишина, С.В. Особенности формирования доходов местных бюджетов в Российской Федерации / С.В. Мишина // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2010. – № 5. – С.30. - ISSN 2079-6714.

87. Мовсумов, Н.М. Методические аспекты оценки эффективности бюджетных расходов / Н.М. Мовсумов // Стратегии модернизации и модернизация стратегий : [2010.forumstrategov.ru]. – 2010. – Текст: электронный. - URL: <http://2010.forumstrategov.ru> (дата обращения: 10.05.2019).

88. Михеев, В.В. Кто и как оценит эффективность бюджетных расходов / В.В. Михеев // Электронный журнал «Бюджет» – 2012. – Текст электронный. -URL: <http://bujet.ru> (дата обращения: 10.05.2019).

89. Михеев, В.В. Финансовый менеджмент в муниципальном секторе / В.В. Михеев // Практика муниципального управления. - 2010. – № 7. - С. 6-14. – ISSN 1992-6324.

90. Нечаева, С.М. Оценка эффективности деятельности учреждений социальной поддержки населения / С.М. Нечаева, П.В. Романов, Е.Р. Ярская-Смирнова // Федеральный образовательный портал «Экономика. Социология. Менеджмент.» : [ecsosman.hse.ru] – 2007. – Текст: электронный. - URL: <http://ecsosman.hse.ru> (дата обращения: 10.05.2019).

91. Никульшина, Е.С. Особенности оценки качества управления местными бюджетами / Е.С. Никульшина // Экономика и предпринимательство, 2015. - № 5 (Часть 1). – С. 1163-1168. – ISSN 1999-2300.

92. Никульшина, Е.С. Состояние и перспективы системы оценки эффективности управления местными бюджетами / Е.С. Никульшина // Путеводитель предпринимателя , 2016. – Выпуск XXX. – С. 176-187. – ISSN 2073-9885.

93. Никульшина, Е.С. Эффективность управления местными бюджетами: теоретические аспекты / Е.С. Никульшина // Экономика и предпринимательство, 2015. - № 5 (Часть 1). – С. 311-316. – ISSN 1999-2300.

94. Овчаров, Е.Б. Оценка эффективности и обоснованности программного бюджета с точки зрения теории экономических механизмов / Е.Б. Овчаров, Е.Ю. Березина // Электронный научный журнал «Информационные системы и математические методы в экономике». – 2012. - № 5. – Текст : электронный. - URL: <http://ismme.esrae.ru> (дата обращения: 10.05.2019).

95. Огарков, А.А. Эффективность: способы ее определения и достижения / А.А. Огарков // Психология и бизнес : [psycho.ru]. – Текст: электронный. - URL: <https://psycho.ru> (дата обращения: 10.05.2019).

96. Опенышев, С.П. Теоретические и методологические основы оценки эффективности государственного финансового контроля / С.П. Опенышев, В.А. Жуков // Бюллетень Счетной палаты РФ. - 2000. - № 1. — С. 53. - ISSN 2304-022X.

97. Падиля Сароса, Л.Ю. Планирование экономического развития муниципальных образований. Постановка проблемы в современных условиях / Л.Ю. Падиля Сароса // Межрегиональная общественная организация содействия развитию рынка геоинформационных технологий и услуг : [giza.ru]. – 2008. – 28 апреля. – Текст : электронный. - URL: <http://www.gisa.ru> (дата обращения: 10.05.2019).

98. Панина, О.В. Сравнительный анализ моделей оценки государственного управления // О.В. Панина, М.К. Кривцова, М.А. Поздорова // Современные технологии управления. - 2014. – № 10(46). - С. 29-32. - ISSN 2226-9339.

99. Родионова, В.М. Современный этап бюджетной реформы: его особенности и пути осуществления / В.М. Родионова // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2003. – № 18(90). – С. 14-15. - ISSN 2079-6714.

100. Сабына, Е.Н. Проблемы формирования единой системы оценки эффективности деятельности муниципальных образований / Е.Н. Сабына // Известия Алтайского государственного университета. – 2009. - С. 177-178. - ISSN 1561-9443.

101. Сапкулова, Е.В. Концепция «управление по результатам»: особенности, принципы, актуальность для управления образовательными системами / Е.В. Сапкулова // Теория и практика образования в современном мире: материалы международной научной конференции, февраль, 2012. – Санкт-Петербург : Реноме, 2012. — с. 244. - ISBN 978-5-91918-187-3.

102. Сатаев, М.У. Бюджетные риски, обусловленные финансово-бюджетной политикой субъекта Российской Федерации (муниципального образования) / М.У. Сатаев // Финансы и кредит. – 2010. – № 43. - С. 63. - ISSN 2071-4688.

103. Саунин, А.Н. Аудит эффективности: выбор критериев для оценки эффективности использования государственных (муниципальных) средств / А.Н. Саунин // Вестник АКСОР. – 2011. – № 1 (16). – С. 78-80. - ISSN 2073-8641.

104. Сафронова, Е.С. Системный подход к оценке эффективности управления местными бюджетами, факторы и критерии оценки / Е.С. Сафронова // Инновации и инвестиции , 2019. – № 12. – С. 289-293. – ISSN 2307-180X.

105. Сафронова, Е.С. Переход от затратной к результативной модели управления местными бюджетами / Е.С. Сафронова // The genesis of genius , 2016. - № 6. – С. 79-81. – ISSN 7634-5688.

106. Сильвестрова, Т.В. Критерии оценки эффективности использования бюджетных средств при современной модели управления бюджетными ресурсами / Т.В. Сильвестрова // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение : [base.garant.ru]. – 2007. – 24 мая. – Текст : электронный. - URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 10.05.2019).

107. Синягин, А.К. Новации и традиции в развитии методологии аудита эффективности / А.К. Синягин, И.В. Дубинина // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2010. - № 14. – С. 20-22. - ISSN 2079-6714.

108. Сироткина, Н.В. Системный подход к оценке эффективности аппарата управления промышленного предприятия / Н.В. Сироткина, Д.Н. Лесных, А.И. Матвеев // Экономический анализ: теория и практика. – 2007. – № 2(83). - С. 55. - ISSN 2073-039X.

109. Соляникова, С.П. Ответственная бюджетная политика в условиях высокого уровня неопределенности: правила разработки и критерии оценки / С.П. Соляникова // Инновационное развитие экономики. – 2016. – № 3-2 (33). – С. 92-93. - ISSN 2223-7984.

110. Соляникова, С.П. Результативность государственных расходов: проблемы оценки и мониторинга / С.П. Соляникова // Финансы и кредит. – 2013. – № 46. - С. 11-13. - ISSN 2071-4688.

111. Судакова, А.Г. Аудит программно-целевого бюджета: зарубежный опыт / А.Г. Судакова // Бюджет. - 2011. – № 12. - С. 2-5. – ISSN отсутствует.

112. Трунов, С.А. Формализация оценки социально-экономического положения муниципальных образований, как механизм повышения эффективности бюджетных инвестиций (на примере Тульской области) / С.А. Трунов, А.С. Трунов // Оценка эффективности бюджетных инвестиций на региональном и муниципальном уровне. – 2008. – № 2. - С. 70-74. – ISSN отсутствует.

113. Уланова, Н.К. Оценка эффективности финансового контроля / Н.К. Уланова, А.Ю. Черенков // Молодой ученый. — 2015. — № 10. — С. 816-820. - ISSN 2311-4282.

114. Усков, И.В. Система оценки эффективности управления финансами местных органов власти / И.В. Усков // БизнесИнформ. – 2013. – № 1. - С. 56-57. – ISSN 2222-4459.

115. Ускова, Ю.А. Оценка обеспеченности инфраструктуры муниципальных образований: региональный опыт / Ю.А. Ускова // Оценка эффективности бюджетных инвестиций на региональном и муниципальном уровне. – 2008. – № 2. - С. 64-66. – ISSN отсутствует.

116. Хмельков, А.Б. Качество управления финансами муниципальных образований / А.Б. Хмельков, К.Е. Румянцев // Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. – 2013. - № 3. – Текст : электронный. - URL: <http://www.политуправление.рф> (дата обращения: 10.05.2019).

117. Чулков, А.С. «Бюджет для граждан» как метод повышения прозрачности бюджетной системы / А.С. Чулков // Финансы. - 2015. - № 7. - С. 18. – ISSN 0869-446X.

118. Шевандрин, А.В. Совершенствование измерений и оценки результативности деятельности региональных органов власти: модельно-статистический подход / А.В. Шевандрин // Вестник ВолГУ. - Серия 3. Экономика. Экология. – 2014. – № 5. – С. 17-25. – ISSN 2713-1599.

119. Штоюнда, Е.М. Проблемы определения целей государственного инвестирования в социально-значимые программы и оценка эффективности их реализации: опыт США / Е.М. Штоюнда // Оценка эффективности бюджетных инвестиций на региональном и муниципальном уровне. – 2008. – № 2. - С. 138-139. – ISSN отсутствует.

120. Яговкина, В.А. Правовые основы оценки эффективности бюджетных инвестиций на федеральном и региональном уровнях / В.А. Яговкина, О.В. Климова // Оценка эффективности бюджетных инвестиций на региональном и муниципальном уровне. – 2008. – № 2. - С. 24-26. – ISSN отсутствует.

121. Ястребова, О. К. Общие принципы финансового менеджмента в секторе государственного управления / О.К. Ястребова // Федеральный портал «Российское образование» : [window.edu.ru]. – 2008. – Текст: электронный. - URL: <http://window.edu.ru> (дата обращения: 10.05.2019).

122. Яшина, Н.И. Методический инструментарий оценки эффективности функционирования государственных (муниципальных учреждений) на основе рыночных принципов с расширенными полномочиями с учетом новых форм и правовых статусов / Н.И. Яшина, Е.В. Поющева, А.В. Ясенев // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. - № 1 (37). – С. 94–95. - ISSN 1993-1778.

123. Яшин, С.Н. Некоторые аспекты анализа бюджетного потенциала муниципальных образований / С.Н. Яшин, Н.И. Яшина // Экономический анализ: теория и практика. - 2003. – № 1. – С. 21-29. - ISSN 2073-039X.

### **Источники на иностранном языке**

124. Afonso, A. Measuring local government spending efficiency / Измерение эффективности расходов местных органов власти // A. Afonso, S. Fernandes // Evidence for the Lisbon region, Regional Studies. – 2007. – № 1(40). - P. 39-53. – DOI 10.1080/00343400500449937.

125. Balaguer-Coll, M.T. Output Complexity, Environmental Conditions, and the Efficiency of Municipalities / Сложность производства, условия окружающей среды и эффективность муниципалитетов / М. Т. Balaguer-Coll, D. Prior, E. Tortosa-Ausina // Journal of Productivity Analysis. – 2013. - № 3(39). – P. 305–306. – DOI 10.1007/s11123-012-0307-x.

126. Balaguer-Coll, M.T. Local government efficiency: determinants and spatial interdependence / Эффективность местного самоуправления: детерминанты и пространственная взаимозависимость / М. Т. Balaguer-Coll, M. I. Brun-Martos, L. Marquez-Ramos, D. Prior // Applied Economics. - 2019. – № 14(51). – P.1480-1483. – DOI 10.1080/00036846.2018.1527458.

127. Boyne, G.A. Local Government: Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales / Местное самоуправление: концепции и показатели деятельности местных органов власти: оценка законодательства в Англии и Уэльсе

/ G.A. Boyne // Public Money & Management. - 2002. - Vol. 22. Iss.2. – P.21-23. – ISSN 0954-0962.

128. Coombs, H.M. Public Sector Management / Управление государственным сектором // H.M. Coombs, D.E. Jenkins. - 2002. – № 31. – P. 258-259. – ISBN 978-1861526755.

129. Drucker, P.F. The Effective Executive: The Definitive Guide to Getting the Right Things Done / Эффективный руководитель: полное руководство для правильных действий / P.F. Drucker // Imprint: Harper Business. – 2006. – 208 p. – P. 46-49. – ISBN 978-0060833459.

130. Fulton, W. 4 ways to make local governments more efficient / 4 способа повысить эффективность местных органов власти / W. Fulton // Government technology. – 2016. – URL: <https://www.govtech.com> (дата обращения: 12.05.2019). – Текст : электронный.

131. Jerch, R. The efficiency of local government: The role of privatization and public sector unions / Эффективность местного самоуправления: роль приватизации и профсоюзов государственного сектора / R. Jerch, M. Kahn, S. Li // Journal of Public Economics. – 2017. – № 154. – P. 103-108. - DOI: 10.1016/j.jpubeco.2017.08.003.

132. Mandl, U. The effectiveness and efficiency of public spending. European Economy / Эффективность и результативность государственных расходов / U. Mandl, A. Dierx, F. Ilzkovitz // Economic Papers. – 2008. – № 301. – P. 30-34. - ISBN 978-92-79-08226-9. - DOI: 10.2765/22776.

133. Narbon-Perpina, I. Local governments' efficiency: a systematic literature review / Эффективность органов местного самоуправления: систематический обзор литературы / I. Narbon-Perpina, K. de Witte // International transactions in operational research. – 2017. – № 2(25). – P. 463-468. – DOI 10.1111/itor.12364.

134. Recommendation of the Council on Budgetary Governance / Рекомендации Совета по бюджетному управлению // Public Governance & Territorial Development Directorate. – 2015. – Текст : электронный. – URL: <https://www.oecd.org/> (дата обращения: 17.05.2019).



135. Yusfany, A. The efficiency of local governments and its influence factors / Эффективность местного самоуправления и факторы его влияния / A. Yusfany // International journal of scientific & tecnology research. - 2015. – № 10(4). – P. 229-231. - ISSN 2277-8616.

136. Visser, W. The age of responsibility/ Возраст ответственности / W. Visser // CSR 2.0 and the New DNA of Business, Journal of Business Systems, Governance and Ethics. – 2010. - № 3(5). - p. 7. - DOI: 10.15209/jbsge.v5i3.185.

### **Электронные издания и электронные ресурсы**

137. Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг. – Справочно-правовая система Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 24.05.2019). – Текст : электронный.

138. Аналитические материалы к документу, представленному Министерством финансов Российской Федерации к встрече министров финансов «Группы восьми» : официальный сайт Минфина России. – Москва. – URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 01.05.2019). – Текст : электронный.

139. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2019: официальный сайт Минфина России, департамент межбюджетных отношений. – Москва. - URL: <https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/02/main> (дата обращения: 01.05.2019). – Текст : электронный.

140. Информация о результатах проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами : открытый бюджет Москвы. – Москва. - URL: <http://budget.mos.ru/finmanagment> (дата обращения: 01.05.2019). – Текст : электронный.

141. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации

Федерации за 2017 год: официальный сайт Минфина России. – Москва. – URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results) (дата обращения: 01.05.2019). - Текст : электронный.

142. Лучшая практика регионов России в сфере повышения доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : официальный сайт Минфина России. – Москва. - URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=64635](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=64635) (дата обращения: 01.05.2019). – Текст : электронный.

143. Международная программа оценки государственных расходов и финансовой отчетности : официальный сайт программы PEFA. – Текст : электронный. - URL: <http://www.pefa.org/index.php> (дата обращения: 01.05.2019).

144. Методические рекомендации по открытости бюджетных данных субъектов Российской Федерации: официальный сайт Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации. – Москва. - URL: <https://nifi.ru/ru/rating> (дата обращения: 01.05.2019). – Текст : электронный.

145. Отчет о командировке делегации Федерального казначейства в Казначейство Франции по теме «Методы и инструменты эффективного управления бюджетными средствами» : официальный сайт Казначейства России. – Москва.– URL: [www.roskazna.ru/upload/iblock/1df/20042007otch2.doc](http://www.roskazna.ru/upload/iblock/1df/20042007otch2.doc) (дата обращения: 01.05.2019). – Текст : электронный.

146. Глоссарий портала государственного и муниципального финансового аудита: официальный сайт Российской Федерации для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений. – URL: <https://portal.audit.gov.ru/kb/glossary> (дата обращения: 01.05.2019). – Текст : электронный.

147. Методические рекомендации и модельные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации для проведения регионального конкурса

в сфере реформирования муниципальных финансов, включающие в себя перечень дисквалификационных критериев, индикаторов, характеризующих качество управления муниципальными финансами: официальный сайт Минфина России. – Москва. – URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 01.05.2019). – Текст : электронный.

148. Проект Бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года. – Электронный журнал ГосМенеджмент. – 2014. – 27 июня. - URL: <http://gosman.ru/?news=35847> (дата обращения: 01.05.2019). – Текст : электронный.

149. Российская Федерация. О внесении изменений в решение Совета депутатов Щелковского муниципального района “О бюджете Щелковского муниципального района на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов : [решение Совета депутатов Щелковского муниципального района Московской области от 18.09.2018 №788/78-190-НПА “О внесении изменений в решение Совета депутатов Щелковского муниципального района]. – Официальный сайт администрации городского округа Щелково Московской области. – URL: <http://shhyolkovo.ru/upload/iblock/bc9/bc9637b39c820.pdf> (дата обращения: 01.05.2019). – Текст : электронный.

150. ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь = Quality management systems. Fundamentals and vocabulary : национальный стандарт Российской Федерации : издание официальное : утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 сентября 2015 года № 1390-ст : введен впервые : дата введения 2015-11-01 / разработан ОАО «ВНИИС». – Москва: Стандартинформ, 2019. – 79 с.

151. ГОСТ Р ИСО 9001-2015. Системы менеджмента качества. Требования = Quality management systems. Requirements : национальный стандарт Российской Федерации : издание официальное : утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 28 сентября 2015 года № 1391-ст : введен впервые : дата

введения 2015-11-01 / разработан ОАО «ВНИИС». – Москва : Стандартинформ, 2020. – 50 с.

152. ГОСТ Р 52614.4-2016/ИСО 18091:2014. Системы менеджмента качества. Руководящие указания по применению ИСО 9001 в органах местного самоуправления = Quality management systems. Guidelines for the application of ISO 9001 in local government : национальный стандарт Российской Федерации : издание официальное : утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 ноября 2016 года № 1863-ст : введен впервые : дата введения 2017-12-01 / разработан АО «НИЦ КД». – Москва : Стандартинформ, 2017. – 94 с.

153. Результаты мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств бюджета муниципального образования Нефтеюганский район за 2018 год : официальный сайт Нефтеюганского района Ханты-Мансийского автономного округа. – URL: <http://www.admoil.ru/budzhets-finansy-monitoring> (дата обращения: 21.05.2019). – Текст : электронный.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

(информационное)

### ХАРАКТЕРИСТИКА ЭЛЕМЕНТОВ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ

Таблица А.1 - Характеристика элементов системы оценки эффективности управления местными бюджетами

Элемент СОЭУМБ	Характеристика элемента
1	2
<b>Подсистема «Методология оценки»</b>	
Понятие	<u>СОЭУМБ</u> – это комплекс действий и мероприятий, целью которого является изучение и измерение эффективности управления бюджетами муниципальных образований.
Принципы	<ul style="list-style-type: none"><li>— систематичность, комплексность и последовательность процесса оценки;</li><li>— объективность и независимость;</li><li>— институционализация процесса оценки в бюджетном секторе;</li><li>— конвергенция оценочного процесса с управленческими решениями;</li><li>— ориентация оценки на конечные результаты, взаимосвязь цели и результата;</li><li>— публичность и общедоступность результатов оценки.</li></ul>
Факторы	<ul style="list-style-type: none"><li>— регулируемые на муниципальном уровне;</li><li>— регулируемые на федеральном уровне;</li><li>— нерегулируемые факторы (табл. 8).</li></ul>
Методы	<ul style="list-style-type: none"><li>— экспертный;</li><li>— индексный.</li></ul>
<b>Подсистема «Структура оценки»</b>	
Организационная схема оценки	Межведомственная комиссия по оценке эффективности управления местными бюджетами образуется для проведения ежегодной оценки эффективности управления бюджетом муниципального образования.

Продолжение таблицы А.1

1	2
<b>Подсистема сопровождения оценки</b>	
<p>Нормативное правовое обеспечение</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Проект бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года [148];</li> <li>— "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 03.08.2018);</li> <li>— Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ;</li> <li>— Нормативные правовые акты муниципальных образований.</li> </ul>
<p>Информационное (методическое) обеспечение</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Письмо Минфина России от 15.12.2006 № 06-04-08/01-161;</li> <li>— Соглашения о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований;</li> <li>— Методические рекомендации по разработке и реализации Программы оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации от 26.02.2018;</li> <li>— Методические рекомендации и модельные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации для проведения регионального конкурса в сфере реформирования муниципальных финансов, включающие в себя перечень дисквалификационных критериев, индикаторов, характеризующих качество управления муниципальными финансами [152];</li> <li>— Методические указания по заполнению сведений для оценки качества управления бюджетным процессом за 2017 год.</li> </ul>
<b>Подсистема «Оценочная деятельность»</b>	
<p>Цели, задачи</p>	<p><u>Цель</u> - формирование суждения или заключения о действиях органов местного самоуправления и обеспечение их информацией для принятия взвешенных решений в процессе управления бюджетами муниципальных образований. <u>Задачи</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Исследование методологических подходов к оценке эффективности управления бюджетами на местном уровне.</li> <li>— Исследование организационно-правовых основ управления бюджетами муниципальных образований.</li> <li>— Выявление и систематизация принципов эффективного управления местными бюджетами и его оценки.</li> <li>— Разработка научно-обоснованного подхода к составу и структуре критериев оценки эффективности управления местными бюджетами и их обоснование.</li> <li>— Разработка и реализация методики, а также системы показателей оценки эффективности управления местными бюджетами.</li> <li>— Описание и разработка порядка формирования и применения результатов оценки эффективности управления местными бюджетами.</li> </ul>

Продолжение таблицы А.1

1	2
<p>Объект, субъект, предмет СОЭУМБ</p>	<p><u>Объект</u> - процесс управления местными бюджетами, его эффективность.  <u>Субъекты</u> - органы местного самоуправления, а именно: представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетные органы муниципального образования, а также финансовые институты (например, комиссии по бюджету и финансам в представительном органе местного самоуправления; управления (департаменты, отделы) финансов; аппарат Департамента контроля Минфина России; городские (районные) управления Главного управления Банка России субъекта РФ; городские (районные) налоговые службы; счетная комиссия представительного органа местного самоуправления).  <u>Предмет</u> - достижение непосредственных результатов в процессе составления и утверждения проекта местного бюджета, его исполнения, контроля за исполнением, ведения бюджетного учета, оценки результатов управления с целью корректировки деятельности участников бюджетного процесса на муниципальном уровне; а также конечных результатов управления фондами денежных средств публично-правовых муниципальных образований.</p>
<p>Структура и содержание СОЭУМБ</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Концепция СОЭУМБ (определение целей, задач, ожидаемых результатов оценки).</li> <li>2. Обоснование СОЭУМБ (анализ исходного состояния, план реформирования, оценка рисков).</li> <li>3. Финансовое обеспечение СОЭУМБ.</li> <li>4. Управление СОЭУМБ (обоснование организационной схемы системы, наличие системы стимулов и контроля, наличие утвержденного плана действий по оценке с указанием конкретных исполнителей).</li> <li>5. Статус СОЭУМБ (утверждение СОЭУМБ, публикация в СМИ, НПА, сети Интернет).</li> </ol>
<p>Сроки реализации</p>	<p>Оценка эффективности управления местными бюджетами проводится в период с 1 января текущего года. До 1 марта текущего года сведения об оценке Администрация муниципального образования предоставляет в Контрольно-счетную палату субъекта Российской Федерации, а также в Министерство экономики региона в форме Отчета об оценке эффективности управления бюджетом муниципального образования.</p>

Продолжение таблицы А.1

1	2
<b>Подсистема «Механизм оценки»</b>	
Функции	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <u>Организационная.</u> Соответствие существующей системы новым целям, установленным в плановых заданиях.</li> <li>— <u>Ориентирующая.</u> Направлена на указание ориентиров, проблем, которые в данный момент заслуживают наибольшего внимания.</li> <li>— <u>«Обратной связи».</u> «Обратная связь», или обучающая функция, содержит в себе данные о достигнутых результатах, возможных ошибках и неточностях, для корректировки и совершенствования управленческой деятельности в дальнейшем. Целостность и устойчивость функционирования СОЭУМБ достигается за счет замыкания обратной связи – непрерывной обратной информации о реакции на воздействия.</li> <li>— <u>Регулятивная.</u> СОЭУМБ выступает как способ регулирования управленческой деятельности на местном уровне, устранения диспропорций и повышения эффективности.</li> <li><u>Диагностическая.</u> Вытекает из сущности контроля, нацеленного на выявление интересующего явления, его оценки, принятие по итогам контроля соответствующего решения.</li> </ul>
Инструментарий оценки	Включает в себя методы оценки, а также разработанный в рамках СОЭУМБ набор показателей и индикаторов оценки.
Критерии	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Критерий результативности;</li> <li>— критерий соблюдения бюджетного законодательства (правовой критерий);</li> <li>— критерий минимальности бюджетных рисков;</li> <li>— критерий прозрачности управления местными бюджетами;</li> <li>— критерий достижения социально-значимых показателей.</li> </ul>

Источник: составлено автором.



## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

(информационное)

### АНАЛИЗ ЛУЧШИХ МИРОВЫХ ПРАКТИК В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ И ЕГО ОЦЕНКИ

Таблица Б.1 - Анализ лучших мировых практик в области управления местными бюджетами и его оценки

Метод оценки эффективности управления местными бюджетами	Страна	Суть метода
1	2	3
Аудиторская проверка качества управления и финансовый аудит	Австралия	В Австралии все органы местного самоуправления имеют в своем штате собственных внутренних аудиторов для оценки качества управления местными бюджетами.
	Канада	В Канаде для проведения внутреннего аудита существует специально созданный орган – Совет внутренних аудиторов. Этот Совет контролирует процесс управления местными бюджетами с учетом эффективности управления, достоверности отчетности, внутренней политики органов местного самоуправления, а также соответствия законодательству.
	Италия	Органами местного самоуправления Италии были разработаны инструменты внутреннего контроля для обеспечения следования требованиям, которые разрабатываются центральным правительством, учитывая при этом правила ведения отчетности и критические значения финансовых показателей. Внутренний аудитор на протяжении года сопоставляет показатели управления местными бюджетами с Законом о бюджете.
	Франция, Испания, Швеция, Германия, Австралия	В таких странах, как Франция, Испания, Швеция, Германия и Австралия, органы местного самоуправления разрабатывают стандарты финансового аудита в рамках собственных финансовых департаментов. В процессе проведения аудита выясняется, каким образом используются общественные средства и насколько эффективно происходит управление местными бюджетами.
Аудит текущей деятельности администрации	Франция	Во Франции крупные муниципальные образования проводят аудиторские проверки текущей деятельности органов местного самоуправления, а также организаций и ассоциаций, которым предоставлялись субсидии из региональных бюджетов. Целью этих проверок является оценка эффективности использования предоставленных субсидий и, как следствие, уменьшение количества задержек в выполнении общественных работ и услуг. После этого региональный аудитор предоставляет отчет о результатах проверки администрации муниципального образования, и если результаты не соответствуют определенным критериям, то в будущем данному субъекту будет отказано в предоставлении субсидии.
	Германия	В Германии применяются различные системы контроля за эффективностью использования предоставленных органам местного самоуправления субсидий.
	США	Применение процедур операционного аудита (operational audit) в США также способствует повышению показателей эффективности управления на местном уровне.

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3
Управленческий аудит	США	Наряду с применением методики оперативного аудита в США применяется также управленческий аудит, который ставит перед собой цель улучшения финансового положения муниципальных образований в США. В процессе проведения управленческого аудита в США происходит систематическая оценка эффективности и результативности деятельности организаций и местных администраций, иными словами, управленческий аудит оценивает эффективность управления с точки зрения соответствия определенным стандартам или принципам [114].
	Франция	Во Франции для оценки эффективности управления бюджетами используются два показателя – DIGITAL и DIGITEX. При этом, методика DIGITAL используется для оценки результативности деятельности и управленческого контроля, анализ ведется по 150 показателям по каждому году, кварталу и месяцу. Инструмент DIGITEX, в свою очередь, дает возможность анализировать результаты управленческой деятельности в перспективе <sup>1</sup> .
Применение показателей, характеризующих деятельность администраций	Канада	В Канаде Министерство по делам муниципалитетов создало муниципальную программу оценки результативности, целью которой является повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также улучшения стандартов раскрытия информации и учета местных потребностей.
	Великобритания	В Великобритании Счетной комиссией разрабатывается концепция «наибольшей ценности». Она используется на местном уровне для ежедневного управления общественными услугами. Стандарты Ассоциации государственных финансистов рекомендуют к использованию индикаторы качества предоставления услуг, управления и практики финансирования. В свою очередь, индикаторы результативности деятельности органов местного самоуправления используются для оценки эффективности управления местными бюджетами.
	Швейцария	Для оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, а также для сравнения своих финансовых результатов кантоны в Швейцарии ежегодно рассчитывают следующие показатели: соотношение расходов на обслуживание долга к доходам, а также соотношение расходов на обслуживание долга к доходам. Кроме того, кантоны на постоянной основе проводят мониторинг финансового состояния муниципалитетов.
	Франция	Органы местного самоуправления во Франции обязаны ежегодно публиковать документы, характеризующие их деятельность, для целей государственного контроля. Эти отчеты должны в обязательном порядке содержать определенное количество показателей: для муниципалитетов с численностью населения более 10 тыс. человек – 11 финансовых показателей, менее 10 тыс. человек – 6 финансовых показателей. Эти показатели дают возможность сравнивать эффективность управления бюджетами муниципальных образований.
	Испания	Испанское агентство по оценке государственных политик и качества услуг (AEVAL) проводит оценку управления бюджетами с применением гибких критериев, как традиционных, так и дополнительных, свойственных социополитическим особенностям Испании.
	Австралия	В Австралии 3 правительственных департамента – Департамент финансов (Finance & Deregulation), Кабинет Премьер-министра (Prime Minister & Cabinet) и Министерство финансов (the Treasury) проводят мониторинг и оценку управления бюджетами посредством управленческих методов, анализа информации о реализации программ и унифицированной системы показателей эффективного управления бюджетами.

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3
Внешний контроль	Италия	Эффективность управления бюджетами, а также внешний контроль за финансовым состоянием местных органов власти в Италии осуществляется внешним аудитором. Он также проверяет, отражены ли все произведенные финансовые операции в финансовой отчетности администраций.
	Франция	Во Франции для управления местными бюджетами и его оценки существуют две обособленные должности – управляющий доходами и расходами (глава исполнительной власти) и «общественный бухгалтер», который централизует средства всех органов местного самоуправления, находящихся в пределах его юрисдикции, и несет ответственность за любую ошибку в управлении финансами или применение неэффективной практики управления местными бюджетами [145]
	Швеция	Механизмом для оценки эффективности управления местными бюджетами в Швеции также является ежегодный внешний аудит государственных учреждений.
Эффективность управления местными бюджетами – «качество за деньги»	Великобритания	Счетная комиссия Великобритании проводит оценку эффективности использования средств местными администрациями. Каждый год Счетная комиссия издает 3-4 отчета, в которых содержатся выводы и рекомендации по результатам этой оценки. Закон о Счетной комиссии требует от аудиторов составления заключения о том, осуществляла ли местная администрация или проверяемая организация разумные действия для обеспечения экономности и эффективности использования средств.
Концепция оценки результативности	Великобритания	Закон требует от местных администраций Великобритании управлять средствами местных бюджетов в соответствии со стандартами экономии и эффективности использования бюджетных средств. Концепция оценки результативности (концепция лучшего качества) побуждает местные администрации повышать эффективность управления местными бюджетами в условиях жесткого контроля качества управления. Данная концепция состоит из двух частей: 1. План повышения результативности; 2. Фундаментальный анализ результативности. Отчеты по результатам деятельности местных администраций поступают на проверку в Инспекцию счетной комиссии, чтобы определить текущий прогресс и оценить дальнейшие перспективы повышения эффективности управления местными бюджетами.
	Мексика	В Мексике местные администрации обязаны составлять ежемесячные отчеты, которые включают в себя доходы по кассовому принципу и расходы по функциональной структуре. Это дает возможность органам местной власти оценить соответствие фактических результатов исполнения бюджета показателям, установленным планом.

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3
Раскрытие информации	Мексика	Органы местного самоуправления в Мексике предоставляют гражданам отчеты о расходовании средств бюджетов. Кроме того, многие штаты публикуют Полный годовой финансовый отчет, который содержит важную статистическую и финансовую информацию, которая разъясняет стандартную бухгалтерскую отчетность.
	Болгария	Для повышения информационной прозрачности и демократии на местном уровне в Болгарии на сайте Фонда реформирования местного самоуправления содержится подробная информация о различных финансовых проектах и практиках местной администрации. Предоставление информации, интерпретированной в доступную форму, перед обсуждением бюджета крайне повышает интерес населения к процессу формирования бюджета, что позволяет более эффективно использовать муниципальную собственность, человеческие и природные ресурсы.
	Чехия	В муниципалитетах Чешской Республики был создан Совецательный комитет по укреплению отношений между местными администрациями и жителями муниципалитетов, в результате чего местная администрация начала проводить общественные дискуссии, издавать бюллетени о делах администрации, выпустила еженедельную интерактивную радиопередачу.
Создание эффективного «электронного правительства»	Развитые страны	«Электронное правительство» - система, позволяющая гражданам получать информацию или услуги от местных органов власти через Интернет. Данная практика применяется в настоящее время в той или иной степени практически во всех развитых и развивающихся странах.
Кодекс лучшего поведения (этики) для муниципальных служащих и методологическая поддержка органам власти	Новая Зеландия, Австралия	Кодексы поведения разработаны во многих странах, в частности в Новой Зеландии, Австралии, Великобритании. Многие организации также разрабатывают рекомендации относительно лучшего поведения муниципальных служащих с целью наиболее эффективного управления местными бюджетами. К таким организациям можно отнести Всемирный банк, Международная федерация бухгалтеров и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Кодексы поведения муниципальных служащих главным образом сфокусированы на таких этических ценностях, как порядочность, честность, ответственность, информационная открытость и прозрачность, правильное и рациональное использование общественных ресурсов.
	Великобритания	В Великобритании регулярно проводятся тренинги государственных служащих, а рекомендации по оценке эффективности управления бюджетами обобщены в «Зеленой книге по оценке планов и результатов работы центрального правительства».
Инструмент рейтинговой оценки программ – Program Assessment Rating Tool (PART)	США	Данная система оценки реализации федеральных программ была призвана повысить эффективность и результативность государственных программ в США в 2001-2009 гг. PART основывается на применении широкого круга показателей-факторов, которые позволяют профессионально подходить к оценке и изучению программ. Говоря о PART как о системе рейтинговой оценки программ, необходимо отметить, что основной целью данного механизма, является не сама оценка существующего положения дел, а участие и помощь в систематической разработке мер по повышению эффективности и результативности управления государственными программами. В 2010 году Конгресс США принял «Акт о модернизации Закона о результатах государственной деятельности» (The Government Performance and Results Act (1993) Modernization Act, который заменил систему оценки PART на более гибкую систему оценки «приоритетных целей».

Продолжение таблицы Б.1

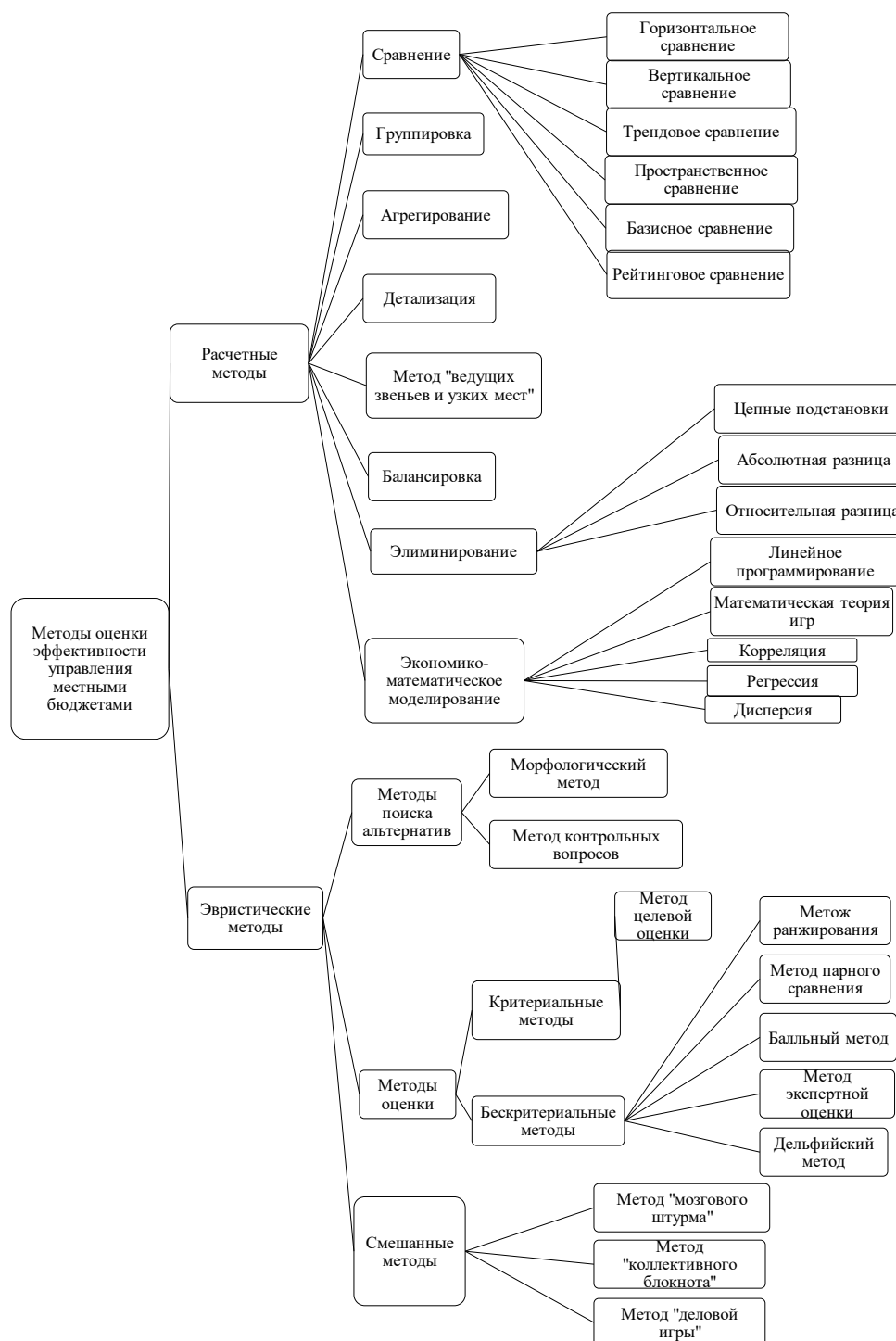
1	2	3
Система мониторинга финансовых тенденций	США	Данная система имеет своей целью выявление и оценку факторов, влияющих на финансовое состояние муниципальных образований в США.
Мониторинг и оценка капитальных вложений в инфраструктуру	США	Эффективный процесс управления капитальными вложениями включает в себя разработку системы оценки состояния существующей инфраструктуры, системы оценки влияния на эффективность управления бюджетом, определения приоритетности, рассмотрение альтернативных вариантов финансирования и эффективную систему мониторинга.
Применение рейтинга финансово-административной способности	Швеция	Ежегодно в Швеции в каждом государственном учреждении происходит проверка с применением данного инструмента. В ходе данной проверки исследуется способность учреждения эффективно и результативно управлять находящимися в его распоряжении ресурсами, а по результатам проверки всем учреждениям присваивается определенный рейтинг финансового-административной способности от АА до СС.

Источник: составлено автором.

## ПРИЛОЖЕНИЕ В

(информационное)

### КЛАССИФИКАЦИЯ ОБЩИХ МЕТОДОВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ



Источник: составлено автором

Рисунок В.1 – Классификация общих методов оценки эффективности управления местными бюджетами

**ПРИЛОЖЕНИЕ Г**

(информационное)

**МЕТОДИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ОЦЕНКИ  
ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ**

Таблица Г.1 – Методический инструментарий оценки эффективности бюджетных расходов

<b>Инструменты управления эффективностью бюджетных расходов</b>	<b>Методический инструментарий оценки эффективности бюджетных расходов</b>
1	2
1. Аудит эффективности	<ul style="list-style-type: none"> <li>- методика оценки экономности использования государственных средств;</li> <li>- методика оценки продуктивности использования трудовых, финансовых и прочих ресурсов;</li> <li>- методика оценки результативности деятельности по выполнению поставленных задач, достижению фактических результатов по сравнению с плановыми показателями с учетом объема выделенных ресурсов</li> </ul>
2. Контроль деятельности органов управления	<p>Методика, включающая оценку:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (муниципального образования);</li> <li>- конечных результатов деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ (муниципального образования);</li> <li>- эффективности использования бюджетных ресурсов в субъекте РФ (муниципальном образовании);</li> <li>- хода реализации институциональных реформ в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании)</li> </ul>
3. Оценка качества финансового менеджмента	<p>Методика оценки эффективности выбранных способов использования ресурсов для достижения целей социально-экономической политики.</p> <p>Методика оценки эффективности исполнения принятых решений.</p>
4. Бюджетирование, ориентированное на результат	<p>Оценка эффективности реализации ведомственных целевых программ. Оценка эффективности реализации долгосрочных целевых программ.</p>
5. Анализ эффективности деятельности подведомственных организаций	<p>Методика оценки, включающая:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- регулярное измерение и регистрация текущих значений финансовых показателей;</li> <li>- сопоставление собранных данных с установленными критическими значениями показателей;</li> <li>- анализ причин достижения/не достижения запланированных результатов</li> </ul>
6. Анализ эффективности бюджетной услуги	<p>Методика оценки, включающая:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- расчет производственных и финансовых показателей;</li> <li>- сопоставление полученных критериев результативности с установленными нормативными;</li> <li>- сравнение учреждений и объединение их в группы, рейтинговая оценка</li> </ul>

Продолжение таблицы Г.1

1	2
7. Анализ эффективности социальных инвестиций	Методика оценки, включающая: - расчет показателей непосредственных и конечных результатов; - расчет интегрального показателя результативности; - расчет показателя эффективности как отношение результатов к затратам; - сопоставление полученных показателей по учреждениям
8. Типовая схема проведения аудита эффективности А.К. Синягина и И.В. Дубининой	В основе лежит выбор системы показателей и критериев оценки эффективности, которая подразделяется на определенные группы.
9. Метод, основанный на анализе издержек и выгод	Используется в случае, когда общественные выгоды поддаются денежной оценке. В таких ситуациях происходит сопоставление агрегированных выгод в денежной оценке, получаемых осуществления бюджетных расходов. Итоговый показатель - чистые текущие выгоды - позволяет проводить сравнение между различными бюджетными направлениями, программами.
10. Метод, основанный на анализе издержек и результативности	Данный метод оценивает полученные выгоды в физических величинах.
11. Метод, основанный на анализе издержек и полезности	Сравнивает издержки, измеряемые в денежном выражении, и пользу для населения, полученную от осуществления бюджетных расходов, измеряемую в единицах полезности.
12. Метод, основанный на анализе издержек и взвешенной результативности	Актуален в тех случаях, когда возникает необходимость агрегирования множества социальных результатов, а выгоды в данном случае не могут быть измерены в денежном выражении.

Источник: составлено автором



## ПРИЛОЖЕНИЕ Д

(информационное)

### ПОКАЗАТЕЛИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ДЛЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Таблица Д.1 – Показатели, применяемые для оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований

Показатель	Формула для расчета	Описание
1	2	3
Дефицит (профицит) в абсолютном выражении	$\Delta S = S_{\text{дох}} - S_{\text{расх}}$	Характеризуют соотношение доходов и расходов денежных фондов
Дефицит (профицит) в относительном выражении	$K = \frac{\Delta S}{S_{\text{расх}}} \times 100\%$ $K_1 = \frac{\Delta S}{\text{ВРП}} \times 100\%$	
Отношение суммы заемных средств к сумме собственных доходов бюджета	$K_2 = \frac{S_{\text{заим}}}{S_{\text{собст.дох.}}} \times 100\%$	
Темп роста доходов	$T_{\text{дох}} = \frac{S_{\text{дох1}}}{S_{\text{дох0}}}$	Характеризуют динамику доходов и расходов (1 – отчетный период, 0 – предыдущий период)
Темп роста расходов	$T_{\text{расх}} = \frac{S_{\text{расх1}}}{S_{\text{расх0}}}$	
Соотношение темпа роста доходов и расходов	$K_3 = \frac{T_{\text{дох}}}{T_{\text{расх}}}$	
Темп роста (сокращения) дефицита (профицита)	$T_K = \frac{\Delta S_{11}}{\Delta S_{10}}$	
Среднегодовой темп роста доходов за период	$\overline{T}_{\text{дох}} = \sqrt[n-1]{\frac{S_{\text{дох1}}}{S_{\text{дох0}}}}$	Показатели тенденции доходов и расходов
Среднегодовой темп сокращения дефицита за определенный период	$T_{\text{дох}} = \sqrt[n-1]{T_{\text{дох1}}^\gamma \times T_{\text{дох2}}^\gamma \times K \times T_{\text{дохn-1}}^\gamma}$	
Среднегодовое соотношение темпов роста доходов и расходов	$K_4 = \sqrt[n-1]{K_{41}} \times K_{42} \times K \times K_{4n}$	
Исполнение бюджета муниципального образования	$\Delta S_i = S_i^{\text{факт}} - S_i^{\text{бюдж}}$	Характеризуют исполнение бюджетов и использование заемных средств ( $S_i^{\text{бюдж}}$ – сумма отдельных статей доходов (расходов) бюджета по плану)
Исполнение бюджета муниципального образования в относительном выражении	$K_5 = \frac{S_i^{\text{факт}}}{S_i^{\text{бюдж}}} \times 100\%$	
Коэффициент бюджетной автономии	$K_{\text{авт}} = \text{ДП} / \text{Д} * 100\%$	Д- суммарные доходы бюджета, ДП - налоговые и неналоговые доходы

Продолжение таблицы Д.1

1	2	3
Коэффициент бюджетной зависимости	$K_{зав} = \text{БП}/\text{Д} * 100\%$	БП - безвозмездные поступления
Коэффициент устойчивости	$K_{уст} = \text{БП} / \text{ДП} * 100\%$	БП - безвозмездные поступления
Коэффициент дефицита	$K_{д} = \text{Деф}/(\text{Д} - \text{БП}) * 100\%$	Деф - размер дефицита
Коэффициент деловой активности	$K_{да} = \text{Днен} / \text{ДП} * 100\%$	Днен - неналоговые доходы
Коэффициент, характеризующий уровень налоговых доходов	$K_{дн} = \text{Днен}/\text{ДП} * 100\%$	-
Коэффициент бюджетной обеспеченности населения	$K_{бн} = \text{Р}/\text{Ч} * 100\%$	Р - суммарные расходы бюджета
Соотношение безвозмездных перечислений и полученных доходов	$K_{бп} = \frac{\text{БП}}{\text{Дс}}$	БП - перечисления из регионального бюджета; Дс - неналоговые доходы МО
Коэффициент бюджетной задолженности	$K_{бз} = \frac{З}{\text{Р}}$	З – дефицит местного бюджета; Р – расходы бюджета
Коэффициент бюджетного покрытия	$K_{п} = \frac{\text{Д}}{\text{Р}}$	Показывает насколько бюджетные расходы покрываются доходами

Источник: составлено автором

Таблица Д.2 - Показатели подушевого уровня расходов, применимые при оценке эффективности управления местными бюджетами

Коэффициент социальной защищенности населения	$K_{сзн} = \text{СС} / \text{Ч}$	СС - сумма расходов по социальным статьям (социальная политика, здравоохранение и физическая культура, образование)
Коэффициент обеспечения безопасности населения	$K_{обн} = \text{РБ} / \text{Ч}$	РБ — расходы на безопасность и обеспечение законности (судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства)
Коэффициент бюджетной результативности	$K_{бр} = \frac{\text{Д}}{\text{Ч}}$	Д – доходы бюджета; Ч – численность населения территории

Источник: составлено автором.

**ПРИЛОЖЕНИЕ Е**

(информационное)

**ПОКАЗАТЕЛИ ОЦЕНКИ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦИАЛА,  
ПРИМЕНИМЫЕ ПРИ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ  
МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ**

Таблица Е.1 - Показатели оценки бюджетного потенциала, применимые при оценке эффективности управления местными бюджетами

Показатели	Расчет коэффициента	Формула
<b>Показатели покрытия</b>		
Коэффициент абсолютного покрытия (Кп)	Защищенные статьи расходов (Рз) / заемные средства (ЗС) и финансовая помощь (ФП);	$K_{п} = P_{з}/(ЗС+ФП)$ (68)
Коэффициент срочного покрытия (К1.2)	Текущие статьи расходов (Рт) / заемные средства (ЗС) и финансовая помощь (ФП)	$K_{, 2} = P_{т}/(ЗС+ФП)$ (69)
Коэффициент текущего покрытия (К].з)	Текущие и капитальные статьи расходов (Р) / заемные средства (ЗС) и финансовая помощь (ФП)	$K_{п}=P/(ЗС+ФП)$ (70)
<b>Показатели структуры капитала</b>		
Коэффициент собственности (Кг.)	Собственные доходы (Дс) / все доходы (Д)	$K_{2.1} = Дс/Д$ (71)
Коэффициент финансовой зависимости (К2.2)	Заемные средства (ЗС) и финансовая помощь (ФП) / собственные доходы (Дс)	$K_{22} = (ЗС+ФП) / Дс$ (72)
<b>Показатели обеспеченности</b>		
Коэффициент обеспечения текущих и капитальных расходов собственными доходами (Кз.О)	Собственные налоговые доходы (Дсн) / все текущие и капитальные расходы (Ртк)	$K_{ц} = Дсн / Ртк$ (73)
Коэффициент соотношения дебиторской и кредиторской задолженностей (К3.3)	Дебиторская задолженность (ДЗ) / кредиторская задолженность (КЗ)	$K_{33} = ДЗ / КЗ$ (74)
Показатель дебиторской задолженности (К3.5)	Собственные доходы (Дс) / дебиторская задолженность (ЗД)	$K_{3.5} = Дс / ДЗ$ (75)
<b>Показатели доходности</b>		
Коэффициент собираемости доходов бюджета (К4)	Поступившие платежи в бюджет территории (ПП) / начисленные налоговые платежи в бюджет территории (НП)	$K_4 = ПП/НП$ (76) $K_4 = ПП/(ПП+ΔДЗ)$ (77)

Источник: составлено автором.

**ПРИЛОЖЕНИЕ Ж**  
(информационное)  
**ДОХОДЫ БЮДЖЕТА ЩЕЛКОВСКОГО**  
**МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА**

Таблица Ж.1 – Доходы бюджета Щелковского муниципального района

Наименование показателя	2017 год			2018 год		
	Утвержденные бюджетные назначения	Исполнено	Процент исполнения бюджета	Утвержденные бюджетные назначения	Исполнено	Процент исполнения бюджета
1	2	3	4	5	6	7
Налоги на прибыль, доходы	1 715 037	1 558 982	90,9	2 175 795	2 280 812	104,83
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ	19 510 000	17 425 197	89,31	22 008 000	25 214 200	114,57
Налоги на совокупный доход	398 189 000	397 985 397	99,95	429 399 000	496 938 300	115,73
Государственная пошлина	29 380 000	29 681 567	101,03	30 840 000	35 115 400	113,86
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	262 960 000	217 768 037	82,81	222 545 000	201 252 400	90,43
Платежи при пользовании природными ресурсами	14 869 000	10 426 628	70,12	11 195 000	10 284 900	91,87
Доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства	3 118 000	4 616 941	148,07	1 800 000	7 502 500	416,81
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	43 791 000	80 245 475	183,25	47 956 000	80 045 600	166,91
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	18 100 000	26 309 516	145,36	21 080 000	39 428 200	187,04
Прочие неналоговые доходы	16 800 000	23 904 375	142,29	50 000 000	102 551 000	205,1
Безвозмездные поступления	3 696 003 894	3 141 039 190	84,98	4 591 355 500	4 249 112 600	92,55

Продолжение таблицы Ж.1

Прочие безвозмездные поступления	5 000 000	8 500 000	170	-	114 500	-
Доходы бюджета - Всего	6 217 757 894	5 508 358 938	88,59	7 603 973 500	7 528 371 900	99,01

Источник: составлено автором.

Таблица Ж.2 - Распределение наиболее доходных источников бюджета Щелковского муниципального района в порядке убывания их доли в общем объеме фактических доходов, 2017 г. и 2018 г.

2017 год		2018 год	
Безвозмездные поступления	0,57	Безвозмездные поступления	0,564
Налоги на прибыль, доходы	0,283	Налоги на прибыль, доходы	0,303
Налоги на совокупный доход	0,072	Налоги на совокупный доход	0,066
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	0,039	Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	0,027
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	0,015	Прочие неналоговые доходы	0,014
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	0,005	Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	0,011
Государственная пошлина	0,005	Штрафы, санкции, возмещение ущерба	0,005
Прочие неналоговые доходы	0,004	Государственная пошлина	0,0047
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	0,003	Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории Российской Федерации	0,0033
Прочие безвозмездные поступления	0,0015	Платежи при пользовании природными ресурсами	0,0014
Платежи при пользовании природными ресурсами	0,0008	Доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства	0,001
Доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства	0,0008	Прочие безвозмездные поступления	0

Источник: составлено автором.

Стандартное отклонение за 2017 год:

$$\sigma_{2017} = \sqrt{\sum(x_i - \bar{x})^2 * p_i} = (0,8 - 0,89)^2 * 0,57 + (0,91 - 0,89)^2 * 0,283 + (1,0 - 0,89)^2 * 0,072 + (0,83 - 0,89)^2 * 0,039 + (1,83 - 0,89)^2 * 0,015 + (1,45 - 0,89)^2 * 0,005 + (1,01 - 0,89)^2 * 0,005 + (1,42 - 0,89)^2 * 0,004 + (0,89 - 0,89)^2 * 0,003 + (1,7 - 0,89)^2 * 0,0015 + (0,7 - 0,89)^2 * 0,0008 + (1,48 - 0,89)^2 * 0,0008 = \sqrt{0,01822231} = 0,13499$$

$$\sigma_{2017} = 13,5\%$$

Коэффициент вариации за 2017 год:

$$V_{2017} = \frac{0,13499}{0,8859} = 0,1524$$

$V_{2017} = 15\%$  - высокий уровень риска

Стандартное отклонение за 2018 год:

$$\begin{aligned} \sigma_{2018} = \sqrt{\sum(x_i - \bar{x})^2 * p_i} &= (0,93 - 0,99)^2 * 0,564 + (1,05 - 0,99)^2 * 0,303 + (1,16 - \\ &0,99)^2 * 0,066 + (0,9 - 0,99)^2 * 0,027 + (2,05 - 0,99)^2 * 0,014 + (1,67 - 0,99)^2 * 0,011 + \\ &(1,87 - 0,99)^2 * 0,005 + (1,14 - 0,99)^2 * 0,0047 + (1,15 - 0,99)^2 * 0,0033 + (0,92 - \\ &0,99)^2 * 0,0014 + (4,19 - 0,99)^2 * 0,001 = \sqrt{0,04037319} = 0,20093 \end{aligned}$$

$$\sigma_{2018} = 20,1\%$$

Коэффициент вариации за 2018 год:

$$V_{2018} = \frac{0,20093}{0,9901} = 0,2029$$

$V_{2018} = 20\%$  - высокий уровень риска

**ПРИЛОЖЕНИЕ И**  
(информационное)  
**РАСХОДЫ БЮДЖЕТА ЩЕЛКОВСКОГО**  
**МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА**

Таблица И.1 - Расходы бюджета Щелковского муниципального района 2017 г. и 2018 г.

Наименование показателя	2017 год			2018 год		
	Утвержденные бюджетные назначения	Исполнено	Процент исполнения бюджета	Утвержденные бюджетные назначения	Исполнено	Процент исполнения бюджета
1	4	5	6	7	8	9
Общегосударственные вопросы	649 818 112	579 155 298	89,13	768 590 130	749 572 906	97,53
Национальная оборона	100 000	98 150	98,15	100 000	99 999	100
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	38 897 474	30 403 762	78,16	84 876 300	82 394 872	97,08
Национальная экономика	96 866 570	60 729 103	62,7	122 833 531	117 325 207	95,52
Жилищно-коммунальное хозяйство	610 547 567	213 291 702	34,93	620 090 932	435 961 241	70,31
Охрана окружающей среды	8 981 000	8 695 932	96,83	23 867 180	8 692 396	36,42
Культура, кинематография	132 250 000	114 259 105	86,4	160 553 875	160 143 603	99,74
Здравоохранение	44 725 000	36 430 771	81,5	48 057 109	42 700 030	88,85
Социальная политика	200 549 291	139 128 820	69,4	201 265 299	179 636 617	89,25
Физическая культура и спорт	174 036 125	155 744 300	89,5	186 009 687	185 537 875	99,75
Средства массовой информации	14 981 739	10 070 263	67,22	29 195 732	28 773 510	98,55
Расходы бюджета - ИТОГО	6 774 287 768	5 445 361 600	80,4	7 851 870 363	7 419 005 842	94,49

Источник: составлено автором.

Таблица И.2 - Распределение расходов бюджета Щелковского муниципального района в порядке убывания их доли в общем объеме фактических расходов, 2017 г. и 2018 г.

2017 год		2018 год	
Общегосударственные вопросы	0,106	Общегосударственные вопросы	0,101
Социальная политика	0,032	Жилищно-коммунальное хозяйство	0,0588
Национальная экономика	0,028	Физическая культура и спорт	0,025
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,025	Социальная политика	0,0242
Культура, кинематография	0,021	Культура, кинематография	0,0216
Физическая культура и спорт	0,017	Национальная экономика	0,0158
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,006	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,0111
Здравоохранение	0,006	Здравоохранение	0,0058
Средства массовой информации	0,0013	Средства массовой информации	0,0039
Охрана окружающей среды	0,001	Охрана окружающей среды	0,0012
Национальная оборона	0,000018	Национальная оборона	0,0012

Источник: составлено автором

$$\sigma_{2017} = \sqrt{\sum(x_i - \bar{x})^2 * p_i} = (0,89 - 0,8)^2 * 0,106 + (0,35 - 0,8)^2 * 0,039 + (0,89 - 0,8)^2 * 0,029 + (0,69 - 0,8)^2 * 0,026 + (0,86 - 0,8)^2 * 0,021 + (0,63 - 0,8)^2 * 0,011 + (0,82 - 0,8)^2 * 0,0067 + (0,78 - 0,8)^2 * 0,006 + (0,67 - 0,8)^2 * 0,0018 + (0,97 - 0,8)^2 * 0,0016 + (0,98 - 0,8)^2 * 0,000018 = \sqrt{0,009781423} = 0,098901$$

$$\sigma_{2017} = 9,9\%$$

$$v_{2017} = \frac{0,098901}{0,8} = 0,124$$

$v_{2017} = 12,4\%$  - высокий уровень риска

$$\sigma_{2018} = \sqrt{\sum(x_i - \bar{x})^2 * p_i} = (0,98 - 0,95)^2 * 0,101 + (0,7 - 0,95)^2 * 0,0588 + (0,99 - 0,95)^2 * 0,025 + (0,89 - 0,95)^2 * 0,0242 + (0,99 - 0,95)^2 * 0,0216 + (0,96 - 0,95)^2 * 0,0158 + (0,97 - 0,95)^2 * 0,0111 + (0,89 - 0,95)^2 * 0,0058 + (0,98 - 0,95)^2 * 0,0039 + (0,36 - 0,95)^2 * 0,0012 + (1 - 0,95)^2 * 0,0012 = \sqrt{0,00437871} = 0,06617$$

$$\sigma_{2018} = 6,6\%$$

$$v_{2018} = \frac{0,06617}{0,95} = 0,069$$

$v_{2018} = 6,9\%$  - средний уровень риска