Ярошенко, Татьяна Петровна. Методическое развитие оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Ярошенко Татьяна Петровна; [Место защиты: Марийс. гос. техн. ун-т].- Сургут, 2011.- 264 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/45

**Содержание к диссертации**

Введение

**1. Теоретические основы эффективности бюджетных расходов муниципальных образований11**

1.1. Принципы эффективного бюджетного финансирования расходных обязательств муниципальных образований 11

1.2. Содержание и структура бюджетных расходов муниципальных образований 25

1.3. Сущность эффективности бюджетных расходов муниципальных образований 38

**2. Формирование методического инструментария оценки эффективности бюджетных расходов муниципальных образований 48**

2.1. Методические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов 48

2.2. Логическая модель оценки эффективности бюджетных расходов муниципальных образований 67

2.3. Методика оценки эффективности реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ муниципального образования 87

**3. Управление бюджетными расходами муниципальных образований на основе бюджетирования, ориентированного на результат 115**

3.1. Место бюджетирования, ориентированного на результат, в системе управления бюджетными расходами муниципальных образований 115

3.2. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс муниципального образования 127

3.3. Разработка ведомственных целевых программ по обеспечительной деятельности органов местного самоуправления 133

Заключение 144

Список использованных источников 154

Список приложений 171

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Необходимость достижения долгосрочных целей социально-экономического развития Российской Федерации в условиях адаптации бюджетной системы России к замедлению темпов роста бюджетных доходов увеличивает актуальность разработки и реализации системы мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также по модернизации управления общественными финансами.

Реформа местного самоуправления является ключевым моментом современных преобразований в муниципальных финансах. Основные цели реформы -обеспечение на практике самостоятельности и экономической заинтересованности местной власти и ее ответственности перед людьми за результаты своей деятельности. Эта реформа призвана реализовать принцип финансовой самостоятельности территорий и решить главную задачу - создать финансовые условия для их устойчивого развития.

В настоящее время в различных государственных органах исполнительной и законодательной власти, а также научных учреждениях Российской Федерации активно прорабатываются вопросы совершенствования механизмов государственного управления социально-экономическим развитием территорий в части взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, администраций муниципальных образований. В связи с этим во многих научно-исследовательских и консультационных организациях, в том числе при содействии международных организаций (ПРООН, Всемирный банк), были предприняты попытки разработки методологических и методических подходов к внедрению системы индикаторов эффективности деятельности органов государственной власти в механизмы государственного управления на всех уровнях. При этом широко обсуждается проблема повышения эффективности бюджетных расходов.

Несмотря на то, что финансовая наука обладает широким спектром методических разработок в области оценки эффективности бюджетных расходов, внедрение программно-целевых принципов организации деятельности исполнительной власти и органов местного самоуправления, применение в полном объеме всех норм бюджетного законодательства в части среднесрочного бюджетного планирования, реформирование государственного (муниципального) финансового контроля и развитие внутреннего контроля, совершенствование системы государственных (муниципальных) закупок - требуют разработки новых научных подходов к оценке эффективности бюджетных расходов.

Реформирование организаций бюджетного сектора экономики и развитие новых форм оказания и финансового обеспечения муниципальных услуг также обозначили новые требования к оценке эффективности бюджетных расходов, связанных с функционированием этих институтов.

Многие проводящиеся исследования и аналитические разработки в области оценки эффективности бюджетных расходов с одной стороны дублируют друг друга, а с другой - не обладают достаточной обоснованностью критериев оценки эффективности бюджетных расходов на муниципальном уровне. В частности, отсутствуют: методики оценки эффективности бюджетных расходов на муниципальном уровне в условиях внедрения программно-целевого метода их планирования; методики оценки деятельности органов местного самоуправления, в том числе оценки эффективности использования ими финансовых средств на исполнение принятых бюджетных обязательств. Формальным и недостаточно увязанным с бюджетным процессом остается применение инструментов бюджетирования, ориентированного на результаты.

Таким образом, представляется крайне актуальным и востребованным в современных экономических условиях проведение исследования, позволяющего не только обобщить и сделать сравнительный анализ уже существующих предложений и разработок, но и сформировать новые подходы к развитию оценки эффективности бюджетных расходов с учетом особенностей их осуществления на муниципальном уровне.

**Степень изученности проблемы.**Теоретические и методологические основы муниципальных финансов исследовались в разное время и с разных сторон достаточно широким кругом отечественных и зарубежных экономистов.

Вопросы бюджетного регулирования и эффективного функционирования  
систем государственных и муниципальных финансов исследовались в трудах  
Д. Кейнса, А. Лаффера, Дж. Стрика, X. Циммермана, а также в трудах совре  
менных отечественных ученых-экономистов - A.M. Александрова, A.M. Бабич,  
Т.В. Брайчевой, Э.А. Вознесенского, Л.С. Гринкевич, Е.В. Бушмина,  
А.Л. Гапоненко, Л.Г. Грязновой, А.И. Деевой, A.M. Емельянова, А.Г. Игудина,  
В.В. Казакова, В.И. Кушлина, СИ. Лушина, И.Д. Мацкуляка, И.Н. Мысляевой,  
Л.Н. Павловой, В.Г. Панскова, Е.П. Пешковой, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной,  
В.М. Родиновой, Б.М. Сабанти, В.А. Слепова, М.В. Романовского,

Н.В. Фадейкиной, В.А. Христенко и др.

Большой вклад в разработку проблем функционирования местных бюджетов внесли О.В. Врублевская, А.Г. Грязнова, Л.А. Дробозина, А.Г. Игудин, Т.М. Ковалёва, В.Н. Лапин, В.Н. Лексин, Е.В. Маркина, Л.Н. Павлова, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, В.И. Самаруха, Л.И. Сергеев, Г.К. Шеховцов и др. В их научных трудах заложены теоретические и методологические основы решения вопросов формирования местных бюджетов.

Весомый вклад в исследование проблем оценки эффективности бюджетных расходов внесли отечественные исследователи: Н.В. Бакша, Е.В. Бушмин, А.С. Бараховский, Д.В. Визгалова, М.Ю. Гараджа, М.Д. Дуганова, А.Г. Игудин, Т.Л. Клячко, A.M. Лавров, М.В. Мельник, А.Г. Силуанов, И.П. Скобелева, Н.Г. Типенко, А.В. Улюкаев, Н.В. Фадейкина, Д.В. Фомина, Ю.Г. Швецов, Н.И. Яшина и др.

Вопросами бюджетирования, ориентированного на результат, и формирования в России результатирующей системы государственных (муниципальных)

расходов успешно занимались A.M. Лавров, А.В. Улюкаев, Е.А. Черныш, М.Н. Яндиев, B.C. Мокрый и др.

Несмотря на свою актуальность, проблема разработки методики оценки эффективности бюджетных расходов в теоретическом, методическом и организационном аспектах далека от своего полного разрешения. Не решены проблемы поиска действенных механизмов реализации эффективной системы бюджетирования, ориентированного на результат, финансирования сферы муниципальных услуг и обеспечительной деятельности местных администраций. Недостаточная степень разработанности проблемы подтверждает необходимость ее теоретического, методического и практического развития, что предопределило цель, задачи и структуру работы.

**Цель и задачи диссертационного исследования.**Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретико-методического инструментария оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования.

Комплексный подход к достижению поставленной цели обусловил постановку следующих задач:

выявить принципы эффективного бюджетного финансирования расходных обязательств муниципальных образований;

уточнить содержание бюджетных расходов муниципальных образований;

- обосновать содержание категорий "эффективность" применительно к  
бюджетным расходам муниципальных образований;

систематизировать методический инструментарий оценки эффективности бюджетных расходов;

разработать модель оценки эффективности бюджетных расходов муниципальных образований;

разработать методику оценки эффективности реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ муниципальных образований;

разработать концепцию бюджетирования, ориентированного на результат, в системе управления эффективностью бюджетных расходов муниципальных образований.

**Область исследований**соответствует специальности 08.00.10 "Финансы, денежное обращение и кредит" Паспорта специальностей ВАК России.

**Предметом диссертационного исследования**является методический инструментарий оценки эффективности бюджетных расходов муниципальных образований и деятельности органов местного самоуправления по осуществлению процедур планирования и исполнения бюджета.

**Объектом диссертационного исследования**являются бюджетные отношения, складывающиеся на муниципальном уровне Российской Федерации в условиях реформирования государственного (муниципального) сектора экономики, упорядочения межбюджетных отношений, повышения эффективности бюджетных расходов и деятельности государственных (муниципальных) органов управления.

**Теоретической и методологической основой диссертационного исследования**послужили труды отечественных и зарубежных авторов, в которых рас-

сматриваются вопросы экономической теории, истории и теории финансов, организации бюджетной системы государства, работы в области организации бюджетного процесса, финансовой устойчивости и безопасности бюджетной системы и др. Использовано законодательство Российской Федерации в сфере государственных (муниципальных) финансов. В процессе исследования применялись общенаучные методы исследования: исторический и логический подходы к оценке экономических явлений, связанных с теорией финансов, финансовой политикой и практикой бюджетного процесса, моделирование, сравнение и

др.

**Информационную базу исследования**составили статистические данные Министерства финансов России (Минфин России), нормативно-правовые документы в области финансов и бюджета, методические документы Минфина России и региональных и местных финансовых органов, а также материалы национальных аналитических агентств и информационных систем, размещенные в сети Интернет.

**Научная новизна проведенного исследования**заключается в развитии теоретических знаний и совершенствовании методического инструментария оценки эффективности бюджетных расходов муниципальных образований.

В диссертационном исследовании получены и выносятся на защиту следующие результаты, имеющие научную новизну:

систематизированы принципы эффективного бюджетного финансирования расходных обязательств муниципальных образований; сформулированы предпосылки развития системы оценки эффективности бюджетных расходов в рамках совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля: внедрение программно-целевых методов бюджетного планирования, бюджетирования, ориентированного на результат, государственного (муниципального) аудита эффективности;

уточнено определение бюджетных расходов муниципальных образований: бюджетные расходы представляют собой финансовое обеспечение предоставления общественного блага, характеризующееся адресной потребляемостью, целостностью, социальной направленностью; раскрыты их содержание и структура;

раскрыта сущность эффективности бюджетных расходов муниципальных образований через показатели результативности: количественные, качественные, компенсационные и результирующие; дано авторское определение эффективности бюджетных расходов муниципальных образований как показателя действенности решений по соотношению результатов и ресурсов, использованных для достижения стратегических целей муниципального образования и реализации общественных интересов; разработана модель эффективности бюджетных расходов, включающая основные элементы: цель, принципы, показатели эффективности; обосновано содержание и взаимосвязь элементов;

систематизирован методический инструментарий оценки эффективности бюджетных расходов, в том числе, используемый в аудите эффективности, контроле деятельности государственных (муниципальных) органов управления,

оценке качества финансового менеджмента, бюджетировании, ориентированном на результат, анализе эффективности деятельности подведомственных организаций, анализе эффективности бюджетной услуги и социальных инвестиций;

предложена логическая модель оценки эффективности бюджетных расходов муниципальных образований и обоснована взаимосвязь ее элементов: цель, принципы, подходы, направления, методы, методики, показатели, решения;

разработана авторская методика оценки эффективности реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ муниципального образования, включающая следующие критерии: соответствие целевой программы основным направлениям стратегии социально-экономического развития города; соответствие содержания программы предъявляемым к ней унифицированным требованиям; качество представления отчетности по реализации программы; выполнение плановых объемов освоения, привлечение дополнительных средств для реализации программы; уровень достижения целевых индикаторов и показателей; выполнение мероприятий программы; коэффициент эффективности реализации целевых программ, оценка динамики эффективности реализации программы;

разработаны направления и задачи в системе управления эффективностью бюджетных расходов муниципальных образований на основе бюджетирования, ориентированного на результат. В частности, определено его место в системе управления бюджетными расходами муниципальных образований, разработан алгоритм внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс муниципального образования; разработаны ведомственные целевые программы по обеспечительной деятельности исполнительных органов муниципального образования, интегрируемые в систему оценки эффективности бюджетных расходов.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования**заключается в разработке научно-обоснованных предложений, выводов, рекомендаций, развивающих методический инструментарий оценки эффективности бюджетных расходов муниципальных образований, что является определенным вкладом в теорию и практику муниципальных финансов в России. Результаты исследования могут быть использованы уполномоченными органами при разработке паспортов целевых программ, регламентов оценки эффективности их реализации, аналитическими агентствами в исследованиях муниципальных бюджетных расходов и целевых программ, органами государственного (муниципального) финансового контроля при разработке программ аудита эффективности бюджетных расходов муниципальных образований.

Результаты исследования используются в процессе подготовки студентов по дисциплинам "Финансы бюджетных организаций", "Организация исполнения бюджета", "Бюджетное планирование и прогнозирование" и "Государственные и муниципальные финансы" в Сургутском государственном университете Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

**Апробация результатов проведенного исследования.**Основные результаты диссертационного исследования были представлены на международных и российских научных и научно-практических конференциях в гг. Новосибирске, Тольятти, Липецке, Стерлитамаке, Сургуте в 2009-2011 гг.

Результаты исследования используются в деятельности органов экономики и прогнозирования администрации города Покачи ХМАО-Югры, Департамента финансов администрации г. Сургута для проведения оценки эффективности бюджетных расходов и целевых программ, оценки качества финансового менеджмента исполнительных органов власти муниципального образования, а также использованы в учебном процессе ГОУ ВПО "Сургутский государственный университет Ханты-Мансийского автономного округа - Югры" по профилю "Финансы и кредит".

**Публикации по теме диссертации.**Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 10 статьях авторским объемом 3,2 п.л. Из них три публикации в журналах, рекомендованных ВАК, общим объемом **1,1**п.л.

**Структура работы.**Диссертация содержит введение, три главы, заключение, список использованных источников, иллюстрирована рисунками, таблицами и приложениями и имеет следующую структуру:

Введение

**1. Теоретические основы эффективности бюджетных расходов муници  
пальных образований**

1. Принципы эффективного бюджетного финансирования расходных обязательств муниципальных образований
2. Содержание и структура бюджетных расходов муниципальных образований
3. Сущность эффективности бюджетных расходов муниципальных образований

**2. Формирование методического инструментария оценки эффективно  
сти бюджетных расходов муниципальных образований**

1. Методические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов
2. Логическая модель оценки эффективности бюджетных расходов муниципальных образований
3. Методика оценки эффективности реализации долгосрочных и ведомственных целевых программ муниципального образования

**3. Управление бюджетными расходами муниципальных образований на  
основе бюджетирования, ориентированного на результат**

3.1. Место бюджетирования, ориентированного на результат, в системе  
управления бюджетными расходами муниципальных образований

1. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс муниципального образования
2. Разработка ведомственных целевых программ по обеспечительной деятельности органов местного самоуправления

Заключение

## Содержание и структура бюджетных расходов муниципальных образований

Конституция Российской Федерации гарантирует, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно [89, ст. 12]. Это означает, что органы местного самоуправления приобретают право на формирование собственных финансовых ресурсов и самостоятельный выбор направлений и форм их использования. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств [89, ст. 132].

Бюджетным кодексом РФ предусмотрен принцип самостоятельности бюджетов, который означает: - право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность местных бюджетов и эффективность использования бюджетных средств; - право органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет межбюджетных субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной сие- . темы Российской Федерации); - недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств; - право органов местного самоуправления предоставлять средства из бюджета на исполнение расходных обязательств, устанавливаемых иными органами местного самоуправления, исключительно в. форме межбюджетных трансфертов; - недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами местного самоуправления изменений бюджетного законодательства Российской Федерации и (или)1 законодательства о налогах и сборах, законодательства о других обязательных платежах, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации без внесения изменений в законы (решения) о соответствующих бюджетах, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов [28, ст. 31].

Самостоятельность местного самоуправления подкрепляется организационным обособлением органов местного самоуправления от органов государственной власти. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [89, ст. 12]. Это предопределяет самостоятельность установления муниципальным образованием структуры органов управления местными финансами, форм их взаимодействия, полномочий конкретных органов и их должностных лиц. Федеральное законодательство предусматривает меры по защите органов местного самоуправления, в том числе органов управления местными финансами от вмешательств в их деятельность со стороны органов государственной власти.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Муниципальное образование определено как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. Вопросы местного значения, здесь же определены-как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществляется населением и (или) органами местного- самоуправления самостоятельно [157, ст. 1-2].

В! соответствии с Бюджетным кодексом РФ1 расходы бюджета - это выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета [28, ст. 6].

Зафиксированные законодателем понятия и термины в области- общественных отношений, связанных с функционированием муниципального образования, на наш взгляд, являются недостаточными и не дают полной картины реально существующих процессов. В свою очередь, результаты изучения литературы свидетельствуют о различии в научных" представлениях исследователей о категории "бюджетных расходов".

Категорию "расходы бюджета" можно рассматривать в различных аспектах. Бюджетные расходы можно определить как "процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах всех уровней бюджетной системы, в соответствии с законами о бюджетах на соответствующий финансовый год" [7, с. 115]. В данном случае акцент делается на управленческие, процедурные моменты: в современных условиях бюджетные расходы - основа сложной системы взаимоотношений, охватывающей не только органы государственной власти (законодательные, исполнительные, контрольные и др.), но и гражданское общество. Распределение государственных средств по отдельным расходным статьям закрепляется законодательно, в составе законов о бюджете. Его планирование, обсуждение, исполнение и контроль является центральным элементом бюджетного процесса.

Другой подход к определению бюджетных расходов основан на специфике расходов бюджета государства и входящих в его состав общественно-территориальных образований: на них возлагается первоочередная нагрузка по финансированию задач и функций государства, мероприятий, отражающих его политику в различных сферах общественной жизнедеятельности. Поэтому расходы, бюджета есть денежные средства, идущие на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

## Сущность эффективности бюджетных расходов муниципальных образований

Концепция государственной финансовой политики, ориентированная на переход от управления затратами к управлению результатами, определяет новый подход к оценке эффективности использования бюджетных средств. Это более сложная проблема по сравнению с коммерческим сектором, поскольку помимо экономической эффективности, необходимо оценивать многочисленные социальные, научные, экологические и другие компоненты эффективности расходования государственных средств.

В экономической науке обстоятельно разработаны категории экономической эффективности и соответствующие критерии ее оценки, относящиеся, прежде всего, к коммерческим организациям. В государственном секторе эти понятия находятся на этапе разработки и формулирования в виду неоднозначности и многогранности различных аспектов и целей управления государственными средствами.

Результаты изучения литературы свидетельствуют о различии в научных представлениях отечественных и зарубежных исследователей по проблеме эффективности организаций. Исследования, зарубежных авторов имеют два основных направления: экономическое и социологическое. Исходное определение понятия "эффективность" сформулировано представителями неоклассической школы политэкономии (В. Парето, И. Шумпетером) в конце XIX в. Традиционно под эффективностью понимается соотношение затрат и результатов. При этом на макроуровне она выражается как отношение полезного результата в виде материальных благ к затратам ресурсов на определенный период времени. Экономическая эффективность на микроуровне выражается как отношение прибыли к затратам ресурсов. Экономическая эффективность производства в рыночном хозяйстве складывается как сумма эффекта всех действующих в экономике предприятий.

Экономическое направление понимания эффективности предполагает рассмотрение коммерческой организации как хозяйствующего субъекта, преследующего цели получения и максимизации прибыли.

Современные представления об эффективности организации в западной научной мысли связаны с работами американского социолога, представителя организационной концепции групп интересов П. Друкера. Он отделяет сугубо экономическое понятие, означающее соотношение затрат ресурсов и результатов, полученных от их использования (результативность), от социально-экономической категории, показывающей влияние способов организации труда участников организаций на уровень достигнутых ими результатов (собственно эффективность). П. Друкер в своих работах отмечает, что отражением эффективности является результативность. По мнению ряда российских авторов, "эффективность (эффективный — действенный, достигающий цели; эффект — результат, следствие) — это результативность деятельности какой-либо материальной системы" [106].

По мнению В.В. Ковалева, "эффективность (efficiency) — это соотношение между полученным результатом и некоторой характеристикой фактора (ресурса), использованного для?достижения данного результата". Данное соотношение можно измерять либо в физическом (натуральном), либо стоимостном выражении. В первом случае речь может идти о технологической эффективности, а во втором — об экономической. Ковалев дает следующее определение экономической эффективности: "Эффективность экономическая — это относительный показатель, соизмеряющий полученный эффект с затратами или ресурсами, использованными для достижения этого эффекта" [85].

Такой же точки зрения придерживается М.И. Баканов. В более поздних публикациях автор отмечает:. "В основе экономической эффективностт лежит интенсификация использования производственных й финансовых: ресурсов. Интенсификация выступает причиной, а эффективность - проявлением, т.е. следствием" [8].

М.П. Придачу к под эффективностью понимаетстепень достижения поставленных целей. Оценка эффективности возможна при помощи индекса эффективности, который отражает фактический достигнутый уровень рассматриваемого показателя к "потенциальному" [123].

В.Б. Христенко при определении эффективности воспользовался показателем распределительной эффективности (allocative efficiency) [160]. Распределительная эффективность достигается в случае, если издержки на получение каждого вида результата минимизированы таким образом, что ни один входящий ресурс не может быть заменен другим без повышения издержек. Т.В. Антипова, подчеркивая многогранность понятия "эффективность", указывает, что русскому пониманию "эффективности" в английском языке соответствуют такие эквиваленты, как effectiveness и efficiency. Причем, если effectiveness — это способность достигать поставленных целей, то efficiency — оптимальное соотношение затраченных ресурсов и полученных результатов [5, с. 142]. Таким образом, выделяются целевая и затратно-результативная составляющие категории эффективности.

В большом экономическом словаре эффективность представлена как результат деятельности, программ и мероприятий, характеризуемая отношением полученного экономического эффекта, к затратам факторов, ресурсов, обусловившим получение этого результата, достижение наибольшего объема производства с применением ресурсов определенной стоимости. Там же социальная эффективность рассматривается как отношение полученных благоприятных социальных результатов к затратам на их достижение [18].

Социологическое исследование эффективности, в котором коммерческая организация является одной из форм социальной практики — коллективным социальным субъектом, осуществляющим общественно ориентированное действие, представлено работами нескольких направлений и теорий западной научной мысли. Основополагающими в этой области являются труды немецкого социолога М. Вебера (конец XIX - начало XX в.), связанные с исследованием взаимосвязи между эффективностью и принципами построения организаций, и американского социолога Т. Парсонса, заложившего основу современных представлений о мотивах экономической деятельности. К числу научных трудов, посвященных изучению роли человеческого фактора в повышении эффективности деятельности организации, на наш взгляд, относятся работы представителей индустриальной социологии: Ф. Тейлора, Г. Эмерсона, Г. Форда, А. Фай-оля, Дж. Муни, Л. Урвика, О Шелдока, Э. Мэйо, А. Маслоу, М. Фолетта и др., а также работы сторонников теории организационного поведения.

## Логическая модель оценки эффективности бюджетных расходов муниципальных образований

Различия в уровне социально-экономического развития и сложившаяся система власти в регионах способствуют возникновению методологических и организационных особенностей оценкиэффективности бюджетных расходов. На рисунке 4 представлена модель оценки эффективности бюджетных расходов муниципального образования, действующая в городском округе город Сургут в настоящее время, где цифрами обозначен методический инструментарий: 1 - оценка качества планирования расходов бюджета;, 2 - оценка результатов исполнения бюджета; 3 - оценка состояния учета и отчетности; 4 - оценка организации контроля; 5 - оценка исполнения судебных актов; 6 - оценка кадрового потенциала экономических и бухгалтерских служб; 7 - оценка результативности; 8 - оценка эффективности расходования бюджетных средств; - оценка населением результатов деятельности органов местного само управления; 10 — количественная оценка деятельности Главы и Администрации города; 11 — оценка качества деятельности Главы и Администрации города; 12 - оценка объема оказания муниципальной услуги;(выполнения работы); 13— оценка доступности муниципальной услуги (работы); 14 - оценка качества оказываемой муниципальной услуги (работы); 15— оценка себестоимости муниципальной услуги (работы); 16,— оценка стоимости муниципальной услуги для потребителя; 17 - оценка надежности / регулярности оказываемой муниципальной услуги (выполняемой работы); 18 - оценка результата достижения цели на каждом году реализации; 19— оценка результативности отдельных мероприятий программы; 20- оценка конечных результатов:реализациипрограммьи„ .

В целях реализацишУказа Президента Российской Федерацишот 281 апреля 2008 года№607 "Об оценкеэффективности:деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов", распоряжениям Правительствам Российской; Федерации от,. 11 сентября; 20081 года № 1313-р "0 мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации-от 28 апреля 2008 года № 607 "Обоценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре проводится оценка эффективности деятельности.органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Расчет оценки осуществляется межведомственной,комиссией- функции по обеспечению деятельности которой возложены, на Департамент экономического развития автономного округа [120]. Оценка эффективности определяется на основе значений показателей, характеризующих деятельность органов местного самоуправления, сгруппированных по следующим сферам: - социально-экономическое развитие; - обеспечение здоровья; - образование; - культура; - физическая культура и спорт; - жилищно-коммунальный комплекс; - организация муниципального управления.

В установленных сферах деятельности рассчитывается уровень эффективности, представляющий собой совокупность уровней: по трем направлениям, характеризующим: - результативность деятельности органов местного самоуправления в соответствующей сфере;. - эффективность расходования бюджетных средств; которая осуществляется:путем расчета доли неэффективных расходов,в:общем.объеме расходов! консолидированного; бюджета муниципального образования- в соот-ветствующей:сфере; - оценку населением результатов деятельности органов местного самоуправления, проводимую путем определения уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного, самоуправления городского округа- (муниципального района).

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления заключается в сравнительном анализе показателей муниципальных образований по достигнутому уровню за отчетный период и (или) динамике изменений. Достигнутый уровень определяется значением соответствующего показателя в отчетном году. Динамика изменений определяется как разность значений достигнутого уровня; соответствующего показателя в отчетном и базовом годах. Базовый год определяется как год, предшествующий отчетному году.

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется на основании данных, представленных в докладах глав местных администраций городских округов и муниципальных районов и дополнительных показателей, представленных Комитетом информационного мониторинга автономного округа.

Правительством Ханты-Мансийского автономного округа - Югры утвержден перечень показателей результативности (в том числе дополнительных), используемых для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

Постановлением губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 24 марта 2009 г. №36 "О реализации в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре Указа Президента Российской Федерации,от 28 апреля 2008 года №607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 года № 1313-Р" утверждены целевые значения показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов автономного округа за отчетный период, а также порядок организации проведения социологических опросов об уровне оценки населением результатов деятельности органов местного самоуправления.

Результаты комплексного интегрального показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления корректируются по результатам экспертного анализа и являются основанием для предоставления грантов муниципальным районам и городским округам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей их деятельности. Так, по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в 2009 г. пять муниципальных образований автономного округа (первые три городских округа и первые два муниципальных района), достигшие наилучшие значения в сфере муниципального управления, могут претендовать на получение грантов в виде дотации из бюджета автономного округа — это города Когалым, Югорск, Лангепас, Белоярский и Нефтеюганский районы (Приложение № 1).

## Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс муниципального образования

При современной трактовке бюджетирования, ориентированного на результат, оно должно стать важнейшим элементом обновленного бюджетного процесса, прежде всего, на местном уровне, поскольку именно здесь финансируется основная масса учреждений социально-культурной сферы, оказывающих услуги (выполняющих работы) населению.

Комплексное внедрение концепции БОР в городском округе город Сургут началось с 2006 г. в рамках реализации программы реформирования муниципальных финансов города на 2006-2007 гг., утвержденной Распоряжением Администрации города от 10.11.2005 № 2705.

Был избран "сервисный" подход к реализации результативного бюджетирования, то есть на основе услуг как единиц ответственности органов местного самоуправления. При этом процесс внедрения БОР осуществлялся по пяти основным направлениям: - создание системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах; - установление стандартов качества предоставления бюджетных услуг; - использование среднесрочного финансового планирования; - формирование среднесрочных ведомственных программ расходов; - повышение самостоятельности бюджетных учреждений [130]. Данные направления реформирования были включены в критерии оценки программы для получения субсидий из ФРРМФ. Для каждого из направлений устанавливался свой перечень мероприятий, подлежащих реализации с целью внедрения модели БОР.

Создание системы учета потребности в предоставляемых бюджетных услугах предусматривало формирование реестра бюджетных услуг, а также разработку и утверждение порядка проведения ежегодной оценки потребности в их предоставлении и учета результатов оценки при формировании расходов на очередной финансовый год.

Для установления стандартов качества предоставления бюджетных услуг необходимо было разработать и утвердить стандарты качества предоставления бюджетных услуг по видам и утвердить порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг утвержденным стандартам.

Использование среднесрочного финансового планирования предполагало разработку и утверждение методики формирования среднесрочных объемов бюджетных ассигнований для ГРБС.

По направлению — формирование среднесрочных ведомственных программ расходов - предусматривались следующие мероприятия: - разработка и утверждение требуемых количественных показателей для оценки результатов осуществления функций и задач ведомств для всех ГРБС (посредством разработки и утверждения докладов о достижении стратегических целей и ведомственных программ); - разработка и утверждение порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ, индикаторов оценки результативности и планируемых результатов, а также корректировки предоставляемых ведомствам бюджетных средств исходя из уровня достижения результатов (посредством разработки нового положения о бюджетном процессе, а также посредством разработки методических рекомендаций по составлению ведомственных программ, докладов о достижении стратегических целей).

Для повышения самостоятельности бюджетных учреждений необходимы были: - внесение в нормативные правовые документы города поправок, предоставляющих бюджетным учреждениям право самостоятельного распоряжения полученными бюджетными средствами при установлении для них целевых показателей результатов; - разработка и утверждение методики оценки выполнения бюджетными учреждениями требуемых результатов; - разработка и утверждение основных требований к результатам работы бюджетных учреждений в соответствии с установленными для них целевыми показателями и стандартами качества-предоставления бюджетных услуг. Программа реформирования муниципальных финансов, в том числе мероприятия по комплексному внедрению БОР, успешно была реализована в городе Сургуте. Так, по результатам оценки Министерства финансов РФ отчетов о выполнении первого и второго этапов (2006 и 2007 гг.) реализации программы город Сургут получил из ФРРМФ субсидии,в размерах 36 млн: руб. и 38,8 млн. руб. соответственно.

В программе также были предусмотрены дополнительные мероприятия (не включенные в критерии оценки программы) , направленные: на внедрение БОР, которые также были реализованы. К числу таких мероприятий относятся: - проведение эксперимента по внедрению-основных элементов БОР в пилотном органе Администрации города; - "погружение" специалистов и руководителей ОМСУ города в технику результативного бюджетирования путем проведения конкурса докладов о достижении стратегических целей, с выделением специального премиального фонда; проведения организационно-деятельностной игры, посвященной организации бюджетного процесса, работы муниципальных служащих и органов Администрации в условиях БОР; проведение серии обучающих семинаров для ключевых специалистов органов Администрации города и руководителей бюджетных учреждений; - поддержка перехода к результативному бюджетированию посредством разработки статистики по бюджетным услугам и системе показателей результатов; проведения публичных мероприятий по освещению перехода к БОР; настройки используемого программного обеспечения в области казначейских технологий и бюджетного процесса для работы в системе БОР; материального поощрения муниципальных служащих, принимающих активное участие в реализации концепции; - административная реформа, направленная на разработку нормативных правовых актов, регламентирующих содержание стандартов муниципальных услуг, их правовой статус и содержание; разработку и утверждение стандартов муниципальных услуг; публикацию стандартов муниципальных услуг в СМИ, сети Интернет, размещение на информационных стендах в ОМСУ.

В рамках эксперимента по внедрению основных элементов результативного бюджетирования в пилотном органе Администрации города была принята новая редакция положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Сургуте, предусматривающая действие принципов БОР в отношении департамента культуры, молодежной политики и спорта (ДКМПиС). В частности: - департаментом был подготовлен доклад о достижении стратегических целей и набор ведомственных программ, в которых были сформулированы и утверждены показатели эффективности деятельности по оказанию соответствующих бюджетных услуг и установлены их целевые значения (программы были рассмотрены и приняты городской Думой при утверждении бюджета города на 2006 год); - разработаны формы квартальной отчетности по исполнению ведомственных программ ДКМПиС; - разработаны требования по оказанию бюджетных услуг и плановых показателей для подведомственных учреждений департамента; - проводился регулярный мониторинг исполнения ведомственных программ департамента.