

Никольшина Е. С.

*аспирант, ФГОБУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации»
e-mail: elena.nikulshina@gmail.com*

Состояние и перспективы системы оценки эффективности управления местными бюджетами

В статье сделан обзор нормативно-правовых актов и иных документов, регулирующих процесс проведения оценки эффективности управления местными бюджетами, их сравнение, отмечена невозможность их сопоставления, отсутствие унификации и комплексности в системе оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

Ключевые слова: *местные бюджеты, эффективность управления, эффективность управления местными бюджетами, показатели эффективности управления местными бюджетами, нормативно-правовое обеспечение системы оценки эффективности управления местными бюджетами, система оценки эффективности управления местными бюджетами.*

Nikulshina E.S.

*postraduate student, Financial University
under the Government of the Russian Federation*

The current state and prospects of evaluating effectiveness of local budgets

The article provides an overview of legal acts and other documents regulating the process of assessing the effectiveness of local budget management, comparison, noted the impossibility of comparing them, the lack of standardization and the complexity in the system of evaluation of efficiency of budget management of municipalities.

Keywords: *local budgets, management efficiency, effectiveness management of local budgets, local budgets performance management, regulatory support evaluation system of local budgets management, system assessment local budget management.*

По нашему мнению, на сегодняшний день существующей системе оценки эффективности управления местными бюджетами присущ ряд существенных недостатков. В первую очередь, необходимо отметить неразвитость нормативно-правовой базы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований. Отсутствие законодательного закрепления элементов системы оценки в

нормативно-правовых актах и нечеткая их регламентация являются факторами, тормозящими проведение эффективной бюджетной реформы. Так как неспособность оценить и сопоставить результаты, полученные в ходе управления бюджетами на местном уровне, в конечном итоге, приводит к неэффективному управлению бюджетами муниципальных образований, что, в свою очередь, свидетельствует о невозможности применения системы бюджетирования, ориентированного на результат и других управленческих методов для максимально эффективного и ответственного управления бюджетами, в том числе и бюджетами муниципальных образований.

Мы считаем, что для того, чтобы сформировать и развить эффективную, комплексную, полноценную систему оценки эффективности управления бюджетами на местном уровне, необходимо, в первую очередь, законодательное закрепление элементов вышеуказанной системы в нормативно-правовых документах.

Необходимо отметить, что автором был проведен комплексный анализ существующей нормативно-правовой литературы, касающейся непосредственно процесса оценки и системы оценки эффективности управления местными бюджетами. По итогам анализа, стоит отметить крайне низкий уровень проработки данного вопроса в нормативных документах.

Также было отмечено, что упоминания понятий и элементов, на наш взгляд, присущих системе оценки эффективности управления местными бюджетами, встречаются эпизодично, и, самое главное, в нормативно-правовой литературе присутствуют непосредственно сами термины («эффективность», «ключевые показатели эффективности»), в то время, как определения данных понятий не встречаются ни в одном документе.

Таким образом, мы можем говорить об отсутствии законодательной и нормотворческой основы для формирования и дальнейшего развития системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований в Российской Федерации. По нашему мнению, без наличия единой для всех муниципальных образований теоретической нормативно-правовой базы, построение системы оценки эффективности управления местными бюджетами, в том числе налоговыми и неналоговыми доходами бюджетов муниципальных образований, так и будет оставаться безуспешным¹.

¹ Куцури Г.Н. Управление неналоговыми доходами муниципальных образований. Ж-л Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – Кисловодск: Изд-во исловодский институт экономики и права, 2012.

Непосредственные результаты анализа современной нормативно-правовой литературы представлены в Таблице 1.

Таблица 1

Нормативно-правовое обеспечение оценки эффективности управления местными бюджетами в Российской Федерации

<i>Нормативно-правовой акт</i>	<i>Содержание</i>
Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах ²	Необходимость повышения эффективности бюджетных расходов путем внедрения системы ежегодного анализа эффективности расходов по каждому направлению, государственной информационной системы «Электронный бюджет», также эффективной системы управления бюджетными рисками.
Методические рекомендации субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами ³	<ul style="list-style-type: none"> ○ Порядок проведения мониторинга качества управления муниципальными финансами ○ Показатели качества управления муниципальными финансами ○ Порядок оценки качества управления муниципальными финансами ○ Мероприятия по итогам проведения мониторинга ○ Перечень показателей качества управления муниципальными финансами ○ Перечень показателей качества нормативной правовой базы муниципального образования ○ Перечень показателей соблюдения законодательства (требований) Бюджетного кодекса Российской Федерации
Отчет Отдела муниципальных образований Департамента межбюджетных отношений Министерства Финансов ⁴	Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год
Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 310 Об утверждении государственной программы Российской Федерации	Цели, задачи, целевые индикаторы и показатели программы, этапы, сроки реализации, объемы бюджетных ассигнований и ожидаемые результаты программы для эффективного управления муниципальными финансами.

² Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах.

³ Методические рекомендации Министерства Финансов Российской Федерации субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами.

⁴ http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzheto_v_2014.pdf – сайт Министерства финансов Российской Федерации.

<p>«Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»⁵</p>	
<p>Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»⁶</p>	<p>Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.</p>
<p>Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года»⁷</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Упорядочение структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований ○ Повышение функциональной эффективности бюджетных расходов ○ Повышение операционной эффективности деятельности органов исполнительной власти и государственных (муниципальных) учреждений ○ Обеспечение открытости и прозрачности общественных финансов
<p>Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. «№ 607» «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «И» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года «№ 601» «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁸</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления; ○ Перечень рекомендуемых показателей, используемых для определения размера грантов, которые могут быть получены муниципальными образованиями за достигнутые ими показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления.

⁵ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»».

⁶ Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г.

Данные таблицы свидетельствуют о том, что на сегодняшний день нормативно-правовые основы системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований несомненно заложены, но о комплексной унифицированной системе оценки эффективности управления местными бюджетами говорить, к сожалению, пока не приходится.

Рассмотрим по порядку представленные в таблице нормативно-правовые акты.

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах только косвенно затрагивает вопросы повышения эффективности управления местными бюджетами и ее оценки. Кроме того, оно не содержит определений, направлений оценки или ключевых показателей эффективности, являясь именно стратегическим документом о формировании и основных направлениях использования бюджета Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

2. Методические рекомендации Министерства финансов Российской Федерации субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами, по мнению автора, являются одним из самых структурированных, комплексных, всеобъемлющих документов, на которых базируется существующая система оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований. Именно в соответствии с данным документом, абсолютное большинство глав администраций муниципальных образований на сегодняшний день проводят оценку эффективности управления своими бюджетами. В связи с этим, автором была предпринята попытка расчета эффективности управления бюджетами муниципальных образований ряда субъектов Российской Федерации в соответствии с методическими рекомендациями субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами. При попытке проведения данного анализа автор преследовал цель – сравнить различные методики оценки эффективности управления бюджетами у нескольких муниципальных образований.

Необходимо отметить, что при проведении анализа уровня эффективности управления бюджетами муниципальных образований

№ 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

нескольких субъектов Российской Федерации, автор столкнулся с рядом сложностей, которые, в конечном итоге, привели к невозможности расчета и сравнения показателей эффективности нескольких муниципальных образований. По мнению автора, можно выделить несколько причин возникновения данной ситуации:

1. Несопоставимость показателей и направлений оценки эффективности управления местными бюджетами.

Учитывая финансовую направленность мониторинга качества цели указанного мониторинга, порядок его проведения, состав оцениваемых показателей и направления использования результатов мониторинга подлежат утверждению финансовым органом субъекта Российской Федерации⁹. Именно такой гибкий подход к составу и структуре индикаторов (показателей) для оценивания эффективности управления бюджетами муниципальных образований обуславливает разрозненность данных, которая, в свою очередь, приводит к невозможности проведения сравнительного анализа эффективности муниципальных образований.

2. Закрытость и непрозрачность общественных финансов.

При проведении оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований в Российской Федерации автором была выявлена проблема нехватки информации для расчета ключевых оценочных показателей в соответствии с Методическими рекомендациями Министерства финансов Российской Федерации субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами.

3. Применение сложных комплексных показателей.

Сложности также вызвал тот факт, что большинство показателей, согласно Методическим рекомендациям, носят цепной характер. Здесь же необходимо отметить, что количество муниципальных образований изменяется каждый год. Это, в свою очередь, также значительно усложняет процесс оценки, так как делает данные неточными и весьма условными.

Таким образом, по нашему мнению, все вышеуказанные факторы мы можем отнести к недостаткам Методических рекомендаций Министерства Финансов Российской Федерации субъектам Российской Федерации по оценке качества управления местными бюджетами.

⁹ Методические рекомендации Министерства финансов Российской Федерации субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами.

3. Отчет Отдела муниципальных образований Департамента межбюджетных отношений Министерства Финансов является отчетным закрывающим документом, не содержащим в себе нормативно-правовую базу для оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, поэтому подробно останавливаться на его анализе мы не будем.

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»» содержит обобщенные сведения о государственной программе (цели, задачи, целевые индикаторы и показатели программы, этапы, сроки реализации, объемы бюджетных ассигнований и ожидаемые результаты программы для эффективного управления муниципальными финансами), не имея в своем содержании теоретической (понятия, определения) и практической (направления, показатели, индикаторы оценки) составляющей.

5. По мнению автора, наравне по проработанности и полноте с Методическими рекомендациями Министерства финансов Российской Федерации, рассмотренными нами ранее, идут следующие два документа – Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. «№ 607» «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (Указ № 607) и подпункта «И» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года «№ 601» «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»» (Постановление 1317). Из названия и сути данных документов следует, что Постановление №1317 должно быть дополняющим и раскрывающим суть Указа № 607. Но на деле данные нормативно-правовые акты имеют ряд противоречий и не дают возможности построения на их основе единой унифицированной системы оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

Также необходимо отметить, что, при анализе нами были выявлены серьезные отличия в направлениях, подходах, показателях, а

также методиках оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

Так, стоит отметить, что Указ № 607 состоит из 13 базовых показателей для оценки эффективности управления местными бюджетами в Российской Федерации. Индикаторы, содержащиеся в Постановлении № 1317 (27 показателей) являются дополнительными, раскрывающими содержание ключевых показателей Указа № 607. Кроме того, Постановление № 1317 устанавливает перечень, состоящий из 11 индикаторов, применяемых при расчете суммы грантов муниципальному образованию. Важно отметить, что при сравнении групп показателей, содержащихся в Указе № 607 и в Постановлении № 1317, автором было обнаружено частичное дублирование ключевых индикаторов, а именно, 7 базовых показателей из Указа № 607 оказались аналогичны показателям, рекомендуемым к использованию при расчете суммы гранта из Постановления № 1317 (таблица 2).

Таблица 2

Сравнительный анализ Указа № 607 и Постановления № 1317

<p>Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»</p>	<p>Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008г. «№ 607» «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «И» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года «№ 601» «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»»</p>
<p>13 базовых показателей</p>	<p>27 базовых показателей</p>
<p>-</p>	<p>11 рекомендательного характера (расчет суммы грантов)</p>
<p style="text-align: center;">7 = 7 Дублирование ряда показателей!</p>	
<p>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 содержит: <i>145 показателей</i></p>	

Также необходимо отметить, что оставшиеся шесть базовых показателей, по нашему мнению, могли бы служить полноправными показателями для оценки эффективности управления бюджетами

муниципальных образований, точно также, как и четыре индикатора из Постановления № 1317. По нашему мнению, показатели оценки эффективности управления местными бюджетами (Указ 607) и показатели рекомендательного характера для расчета суммы грантов (Постановление 1317), по сути, должны быть тождественны, так как повышение эффективности управления бюджетами муниципальных образований – одно из главных оснований для предоставления грантов муниципальным образованиям.

Отметим также, что в Постановлении № 1317 содержится типовая форма доклада 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).

Данная форма содержит в себе 145 показателей для расчета, которые раскрывают список из 27 рекомендованных показателей из Постановления № 1317.

Анализируя направления оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, автором были выявлены значительные несоответствия между Методикой мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов и Типовой формой доклада глав местных администраций (Таблица 3).

Таблица 3

Направления оценки эффективности управления местными бюджетами

<i>Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (Постановление № 1317)</i>	<i>Типовая форма доклада глав местных администраций (Постановление № 1317)</i>
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

Анализ таблицы показывает нам, что состав направлений оценки в Методике и в Докладе различен, а именно, по направлению «Здравоохранение и здоровье населения» в Докладе предусмотрено 43 индикатора, тогда как в Указе № 607 и в Постановлении №1317 на данное направление не предусмотрено ни одного показателя. При этом, стоит отметить, что установление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов не допускается¹⁰.

Также существенным недостатком является отсутствие в Постановлении № 1317 и в Указе № 607 большинства показателей из типовой формы Доклада.

В качестве слабой стороны, можно также отметить использование специальных сложных статистических и математических приемов в типовой форме Доклада.

6. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» в своей основе содержит только цели и обобщенное описание Программы. Значимых основ для построения комплексной унифицированной системы оценки управления местными бюджетами данное Распоряжение не содержит.

Таким образом, подводя итоги вышесказанному, стоит отметить, что в настоящее время уже разработаны определенные перечни показателей для оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, но, по нашему мнению, данные показатели не в полной мере охватывают управленческую деятельность глав местных администраций и процессы управления бюджетами на местном уровне.

Кроме того, автор пришел к выводу, что аналитический механизм оценки слабо проработан и требует дальнейшей проработки и корректировки, современные оценочные показатели затрагивают не все процессы управления, наблюдаются значительные различия между составом и структурой показателей, а также направлений оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований. Помимо всего прочего, не сформирована методическая база оценки социально-экономической эффективности управления бюджетами на

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

местном уровне. Также стоит отметить разрозненность и несопоставимость существующих на сегодняшний день в Российской Федерации методик для оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

Все эти проблемы, на наш взгляд, происходят отчасти из-за отсутствия единого унифицированного организационно-методического инструментария формирования системы информационного обеспечения оценки эффективности управления местными бюджетами.

Таким образом, получается, что процесс оценки эффективности управления местными бюджетами в Российской Федерации носит условный характер, многие муниципальные образования совсем не проводят процедуру оценки эффективности управления своими бюджетами.

Исходя из вышеизложенного, по нашему мнению, в настоящее время в Российской Федерации назревает необходимость формирования и развития единой унифицированной комплексной системы оценки эффективности управления местными бюджетами, а для ее формирования необходимо, в первую очередь, сформировать и законодательно закрепить нормативно-правовую базу, регламентирующую процесс оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований в Российской Федерации.

Используемые источники

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014–2016 годах.
2. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 года № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»».
4. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

5. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года».
6. Методические рекомендации Министерства Финансов Российской Федерации субъектам Российской Федерации по оценке качества управления муниципальными финансами
7. http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf – сайт Министерства финансов Российской Федерации.
8. Куцури Г.Н. Управление неналоговыми доходами муниципальных образований. Ж-л Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – Кисловодск: Изд-во Кисловодский институт экономики и права, 2012.