



продолжены, и при этом качество этих услуг сохранится. Другие после их прерывания (как правило, из-за нарушения договорных обязательств) не только приводят к определенным потерям вложенных средств, но подчас требуют затрат на ликвидацию различных последствий некачественно оказанных услуг.

В отраслях с непрерывным производственным циклом риск, связанный с незавершенным производством, заключается в возможности прерывания технологического цикла, которое приводит к значительным финансовым потерям. Например, в металлургической, спиртовой, пивной и других отраслях несанкционированное прерывание технологического цикла в большинстве случаев приводит к порче промежуточного продукта, который в дальнейшем не используется, а лишь приводит к дополнительным расходам, связанным с его утилизацией.

В связи с вышеизложенным налицо два аспекта отражения затрат по незавершенному производству, требующих детализации при их отражении на балансе:

1) использование, наряду со стоимостной оценкой, натуральных измерителей в форме дополнительных приложений или справок;

2) оценка затрат незавершенного производства исходя из степени риска не получения полезной вещи.

Их учет в первом случае позволит получить информацию о состоянии и перспективах развития того или иного производства. Во втором случае при определенных целях оценки представится возможность оценки уровней финансовых рисков, связанных с инвестициями в производство.

#### Примечания

- <sup>1</sup> Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету «Бухгалтерская отчетность организации» ПБУ 4/99 : Приказ Министерства финансов РФ от 6 июля 1999 г. № 43н (с изм. и доп.)
- <sup>2</sup> Об утверждении форматов представления налоговых деклараций, бухгалтерской отчетности и иных документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налогов и сборов, в электронном виде (на основе xml) (версия 5) : Приказ ФНС РФ от 01.04.2009 г. № ММ-7-6/228. URL: <http://www.nalog.ru> (дата обращения: 12.12.2011).
- <sup>3</sup> О формах бухгалтерской отчетности организаций : Приказ Министерства финансов РФ от 22.07.2003 г. 67н. URL: <http://www.nalog.ru> (дата обращения: 12.12.2011).
- <sup>4</sup> Большая советская энциклопедия : в 30 т. М., 1969–1978.
- <sup>5</sup> Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М., 1999.

УДК 336.14:352

## ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ (на примере Владимирской области)



Т. В. Старикова

Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации  
E-mail: startv008@rambler.ru

В статье систематизированы основные проблемы управления бюджетными расходами, исследована нормативно-правовая и методическая база определения эффективности деятельности органов местного самоуправления и результативности расходов местного бюджета. Обоснована необходимость использования современных минимальных социальных стандартов в процессе управления бюджетными расходами.

**Ключевые слова:** бюджетные расходы, эффективность бюджетных расходов, социально-экономические результаты, минимальные социальные стандарты.

#### Problems and Perspectives of Estimating of the Efficiency of Municipal Administrative and Results of Expenses Municipal Budgets

T. V. Starikova

The article systemizes the main problems of regulations of expenses studies of low and method basis of the definition of efficiency of municipal administrative work and the results of expenses municipal budgets. The necessity of the use of minimal social standards in the process of management of budget expenses is explained.



**Key words:** budget expenses, efficiency of budget expenses, social and economic results, minimal social standards.

Цель любых реформ (в том числе и бюджетно-финансовых) состоит в улучшении качества жизни населения и обеспечении социально-экономического развития территорий. Достижение этих целей предполагает решение многих задач, и в особенности задач повышения эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также результативности бюджетных расходов. На протяжении двух последних лет субъектами Федерации проводится активная работа по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) и выявлению объективной социально-экономической ситуации в муниципальных районах и городских округах. Необходимо отметить, что данное направление инициировано и регламентируется федеральным уровнем власти с учетом региональных особенностей.

С 2011 г. действует расширенный перечень, который был увеличен с 72 до 156 показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и результативности расходов местных бюджетов.

Исследование перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов позволяет сгруппировать показатели со следующими характеристиками:

1) показатели, характеризующие конечный результат деятельности органов местного самоуправления – 34 показателя;

2) показатели ресурсов и затрат, используемых для предоставления единицы бюджетной услуги – 48 показателей;

3) показатели, характеризующие непосредственный (промежуточный) результат от предоставления услуги – 71 показатель;

4) показатели, характеризующие результативность и качество предоставляемых услуг, а также удовлетворенность населения муниципального образования деятельностью ОМСУ в различных сферах – 7 показателей;

5) показатели, для определения которых отсутствует необходимая объективная информация или ее получение крайне затруднено – 41 показатель;

6) показатели эффективности деятельности ОМСУ, характеризующие отношение полученных результатов с осуществленными затратами – отсутствует в перечне.

Анализируя систему показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, необходимо отметить, что из 156 показателей 89 позволяют объективно ее оценить. Значительная часть показателей не отражает эффективности исполнения собственных расход-

ных полномочий органов власти муниципальных районов (городских округов) согласно бюджетной классификации расходов бюджетов соответствующего уровня. В качестве примера можно привести следующие показатели, которые довольно слабо связаны с эффективностью деятельности ОМСУ.

В ряде случаев показатели не иллюстративны и не отражают реального положения дел в муниципальном образовании. Так, группа показателей по *состоянию автомобильных дорог общего пользования* дает сведения о доли отремонтированных дорог и доли автодорог с твердым покрытием. При этом невозможно сделать вывод о том, соответствует ли состояние дорог действующим стандартам, какова потребность в текущем и капитальном ремонте и в течение какого срока дороги муниципалитета будут соответствовать требованиям стандартов.

Увеличение или уменьшение значения показателя не всегда однозначно свидетельствуют об улучшении или ухудшении социально-экономической ситуации и могут интерпретироваться по-разному. Так, уменьшение в динамике показателя *«Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения с административным центром городского округа (муниципального района), в общей численности населения городского округа (муниципального района)»* может свидетельствовать о сокращении постоянного населения отдаленных городских и сельских поселений, а не об улучшении транспортного сообщения и развития дорожной сети.

*Показатели по числу субъектов малого предпринимательства.* Чаще всего их значение по муниципальным районам нулевое. Нулевое значение можно интерпретировать по-разному: как отсутствие данных, отсутствие малых предприятий или слишком малое их значение при расчете на 10 000 жителей, и в результате округления получено нулевое значение. Какие-либо комментарии по этому поводу в большинстве докладов отсутствуют.

*Численность медицинского персонала* также не является показательной. Необходима информация о нехватке медицинского персонала, укомплектованности штатов учреждений, количестве вакантных должностей и пр.

В большинстве муниципальных районов показатель *смертности в трудоспособном возрасте* достаточно высокий, но при этом смертность от инфаркта и инсульта в процентном отношении незначительна, несмотря на то что эти причины смертности в трудоспособном возрасте являются наиболее распространенными. В этом смысле необходимо выявить причины высокой смертности и определить действия ОМСУ по их минимизации.

*Показатели дошкольного и дополнительного образования детей* желательно дополнить данными по количеству детей и динамике рождаемости в муниципальном образовании. Возможно, что



положительная динамика этих показателей представлена на фоне существенного снижения количества детей и снижения рождаемости в целом.

*Показатель удельного веса населения, систематически занимающегося спортом*, необходимо дополнить показателем, иллюстрирующим, какое количество спортивных объектов и сооружений имеется в муниципалитете, какой объем бюджетных услуг ими оказывается.

*Показатель удельного веса прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций в их общем числе (для муниципальных районов)*. В настоящий момент на прибыльность сельскохозяйственных организаций влияет большое количество как рыночных (закупочные цены, стоимость кормов, посевного материала, стоимость удобрений, цены импортной сельскохозяйственной продукции и т.д.), так и нерыночных факторов (неурожай, засуха, наводнение и т.д.). Органы местного самоуправления муниципальных районов практически не имеют рычагов прямого или косвенного влияния на прибыльность сельскохозяйственных организаций.

*Показатель доли фактически используемых сельскохозяйственных угодий в общей площади сельскохозяйственных угодий муниципального района*. Во многом спрос на земли сельскохозяйственного назначения определяется рыночными факторами, и прежде всего рентабельностью отраслей сельского хозяйства. При явном отсутствии спроса на сельскохозяйственные угодья в зонах рискованного земледелия администрация муниципального района не имеет действенных рычагов для привлечения сельхозпроизводителей на свою территорию.

*Показатели средней продолжительности пребывания пациента на койке в круглосуточном стационаре муниципальных учреждений здравоохранения и среднегодовой занятости койки в муниципальных учреждениях здравоохранения*. По данным показателям можно лишь косвенно судить об эффективности деятельности ОМСУ. Во многом их значение зависит от созданной на территории субъекта Федерации сети лечебно-профилактических учреждений. Строительство новых лечебных учреждений, увеличение коечного фонда для большинства городских округов и муниципальных районов – непосильная задача с точки зрения их бюджетного состояния.

*Доля организаций коммунального комплекса, осуществляющих производство товаров, оказание услуг по водо-, тепло-, газо-, электроснабжению, водоотведению, очистке сточных вод, утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов и использующих объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, по договору аренды или концессии, участие субъекта Российской Федерации и (или) городского округа (муниципального района) в уставном капитале которых составляет не более 25%, в общем числе организаций коммунального ком-*

*плекса, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа (муниципального района)*. По сути, данный показатель характеризует развитие предприятий частной формы собственности в сфере жилищно-коммунального хозяйства и зависит от состояния жилого фонда и рентабельности данного сектора. К эффективности и результативности деятельности ОМСУ это также имеет опосредованное отношение.

Другим вопросом, который требует более детального изучения, является то, насколько тождественны такие категории как «эффективность деятельности органов местного самоуправления» и «эффективность бюджетных расходов муниципальных бюджетов». На первый взгляд, их взаимосвязь очевидна. Однако социально-экономическая и бюджетно-финансовая ситуация в муниципальных образованиях Российской Федерации может быть такова, что даже при высокой степени эффективности деятельности органов местного самоуправления результативность и эффективность бюджетных расходов может проявиться только через отдаленные промежутки времени. Это объясняется, прежде всего, большим количеством факторов, влияющих на социально-экономическую ситуацию в стране и качество жизни населения<sup>1</sup>.

Сложность оценки результативности и эффективности бюджетных расходов заключается еще и в том, что органами государственной статистики не публикуется большая часть показателей, необходимых для такого рода исследования. В целом вышеуказанные проблемы можно проиллюстрировать на примере бюджетного и статистического анализа муниципальных районов и городских округов Владимирской области.

С 2006 г. во Владимирской области 127 муниципальных образований, из них: городские округа и муниципальные районы – 21; городские и сельские поселения – 106. За период с 2006 по 2010 г. большая часть муниципальных районов и городских округов обеспечивали исполнение доходной части бюджета, близкое к 100%. Даже в условиях экономического кризиса 10 из 21 муниципалитетов обеспечили исполнение доходной части бюджета более чем на 100%. Рост налоговых и неналоговых доходов городских округов и муниципальных районов Владимирской области в 2007 г. по отношению к 2006 г. в среднем составил 140%, в 2008 г. по отношению к 2007 г. – 120%. Однако уже в 2009 г. налоговые и неналоговые поступления в среднем составили лишь 80% от уровня 2008 г.<sup>2</sup>. Резкое снижение поступлений в доходную часть всех бюджетов муниципальных районов и городских округов является следствием глубокого кризисного состояния экономики региона.

Об этом же свидетельствуют данные, приведенные органами государственной статистики: в 2009 г. резко сократились объем товарооборота, ввод жилья, среднемесячная заработная плата, количество прибыльных предприятий и организаций, при этом значительно вырос уровень



безработицы. В ситуации резкого и масштабного ухудшения социально-экономической ситуации, как в отдельном муниципалитете, так и на уровне государства в целом, очень сложно по предлагаемым показателям и статистическим отчетам оценивать эффективность деятельности органов местного самоуправления и результативность бюджетных расходов. В такой ситуации требуется корректировка как набора показателей и критериев результативности и эффективности, так и информационной базы для проведения объективной и адекватной сложившейся ситуации оценки.

Еще одним значимым фактором, влияющим на эффективность и результативность бюджетных расходов, являются используемые для определения величины бюджетных расходов минимальные социальные стандарты и нормативы качества бюджетных услуг, которые должны быть определены субъектом Российской Федерации или органом местного самоуправления с учетом сложившейся социально-экономической ситуации. Влияние нормативов качества бюджетных услуг и минимальных социальных стандартов на эффективность бюджетных расходов крайне высокое, поскольку именно они определяют эффективность и результативность деятельности как отдельного бюджетного учреждения, так и органов местного самоуправления в целом<sup>3</sup>. При определении эффективности деятельности ОМСУ необходимо основываться на том, насколько качественно и эффективно организована система предоставления бюджетных услуг, каков общий объем предоставляемых бюджетных услуг, а в ряде случаев и время ожидания данных услуг потребителями. Объективные нормативы качества бюджетных услуг и минимальные социальные стандарты позволяют определить финансовые нормативы бюджетных расходов и, как следствие, рассчитать реалистичные объемы финансирования бюджетных учреждений.

Для определения нормативов качества бюджетных услуг и минимальных стандартов в сферах образования, здравоохранения, культуры и иных услуг было бы правомерным стандарт связывать также с разрешенной к применению технологией, обеспечивающей определенное качество обслуживания. Эффективность деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов необходимо также основывать на соблюдении ими социальных норм и минимальных финансовых нормативов.

Федеральный закон от 16 марта 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержит указание на использование минимальных социальных стандартов при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также при определении расходов местных бюджетов. Нормативно-правовая база Владимирской области, как и большинства субъектов Федерации, не содержит правовых актов, регламентирующих

методику расчета минимальных социальных стандартов и нормативов качества бюджетных услуг для определения размеров расходных полномочий и предоставления бюджетных услуг. Их отсутствие объясняется, прежде всего, отсутствием систематизированных и научно обоснованных методологических подходов к расчету нормативов качества бюджетных услуг и минимальных социальных стандартов в различных бюджетных сферах.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы. Существующие подходы к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов не позволяют получить объективную оценку результативности их деятельности. Основными причинами, по которым данную оценку затруднительно осуществить, являются:

- отсутствие в существующем перечне объективных показателей по отдельным сферам муниципального управления;
- отсутствие качественной муниципальной статистики;
- отсутствие в нормативно-правовой базе Владимирской области законодательства о системе минимальных социальных стандартов, нормативах качества бюджетных услуг и минимальных финансовых нормативах.

Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов власти муниципальных районов и городских округов целесообразно дополнить показателями, отражающими выполнение собственных расходных полномочий данного бюджетного уровня, закрепленных действующим законодательством Российской Федерации.

Для объективного определения эффективности деятельности органов власти муниципальных районов и городских округов должна быть разработана и законодательно закреплена система минимальных социальных стандартов и нормативов качества бюджетных услуг, которая учитывала бы реальную потребность бюджетных учреждений в финансовых ресурсах для оказания качественных и результативных бюджетных услуг.

Объективная оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления должна включать в себя показатели удовлетворенности населения качеством и объемом предоставляемых бюджетных услуг по всему перечню расходных обязательств, закрепленных за данным бюджетным уровнем.

#### Примечания

- 1 См.: Исаев Э. А. Модернизация региональных финансов : монография. М., 2009.
- 2 Данные предоставлены Департаментом финансов, бюджетной и налоговой политики Администрации Владимирской области : [сайт]. URL: <http://www.avо.ru> (дата обращения: 10.05.2011).
- 3 См.: Повышение эффективности бюджетных расходов : учеб. пособие / под общ. ред. А. А. Климова. М., 2009.