

---

УДК 336.132.11

ББК 65.050.22

*Регион: экономика и социология, 2012, № 2 (74), с. 253–269*

## **БЮДЖЕТНЫЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**В.Н. Папело, А.Н. Голошевская**

*Сибирский институт – филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

### **Аннотация**

Анализируются особый статус муниципалитета-мегаполиса и проблемы бюджетного регулирования его социально-экономического развития. Показаны основные составляющие бюджетного механизма регулирования социально-экономического развития крупного города. Указывается на возможности применения дифференцированного подхода к регулированию социально-экономического развития муниципальных образований, учитывающего особый статус крупных городов. Предложен методический подход к внедрению механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, позволяющий установить взаимосвязь бюджетных показателей с показателями социально-экономического развития.

**Ключевые слова:** мегаполис, муниципальное образование, бюджетное регулирование, социально-экономическое развитие, индикаторы планово-прогнозных документов

### **Abstract**

The paper analyzes a special status and the basic components and problems of budgetary management of the socio-economic development in megalopolises. A differentiate approach to budgetary management in large cities is considered as

more applicable since it considers their special status. We offer a methodical approach to introducing mechanisms of output budgeting as it allows identifying the interdependence of fiscal indicators and those of the socio-economic development.

**Keywords:** megalopolis, municipal unit, budgetary management, socio-economic development, indicators of the planning and forecasting documents

Несмотря на значительное количество публикаций по реформированию муниципального управления, вопросы создания эффективного бюджетного механизма регулирования социально-экономического развития в крупных городах и мегаполисах исследованы не в полной мере. Недостаточно проработана тема устойчивого развития крупных городов, слаба методологическая база для формирования систем показателей оценки эффективности бюджетной и экономической политики, выделения приоритетных ключевых индикаторов на муниципальном уровне. Между тем в настоящее время особую важность приобретает задача разработки эффективной модели управления крупными городами, учитывающей их особенности. Проблема поиска оптимальной модели бюджетного механизма регулирования социально-экономического развития в крупных городах остается открытой.

Особая роль крупных городов как центров регионального роста [1] определяет актуальность вопросов, касающихся формирования эффективного бюджетного механизма регулирования их социально-экономического развития. Назрела необходимость применения в сфере бюджетно-налоговой политики, межбюджетных отношений, разграничения полномочий и собственности между уровнями власти дифференцированного подхода, учитывающего особенности управления муниципальными образованиями с различным социально-экономическим потенциалом. Требуется разработка ряда концептуальных и организационно-методических положений бюджетного механизма регулирования социально-экономического развития муниципального образования – крупного города, а также методических подходов к оценке взаимосвязи индикаторов планово-прогнозных документов, параметров бюджета и фактических показателей социально-экономического развития.

В современной экономике крупные и крупнейшие города, сосредоточившие мощный финансовый, научно-промышленный, кадровый и культурный потенциал, являются реальными центрами социально-экономического развития регионов и государства. Такие города представляют собой одновременно «центральные места», обслуживающие потребности прилегающей территории, и «узлы» различных сетей, значение которых выходит далеко за пределы контролируемого городом пространства.

В настоящее время основными узлами развития России являются уже не только Москва и Санкт-Петербург, – все большую роль начинает играть формирующаяся сеть крупных, динамично растущих городов. К ним относят города-миллионники\*, а также крупные города – административные центры субъектов Федерации. Эти крупнейшие города часто превосходят отдельные субфедеральные образования по численности населения, хозяйственному потенциалу, сложности социальных отношений, а главное, по значимости для страны в целом. Как правило, города-миллионники являются также центрами городских агломераций [2], которые характеризуются не только высокой концентрацией населения, но и высокой степенью его организации. Они притягивают и сосредотачивают ресурсы, позволяющие городскому сообществу развиваться самостоятельно и креативно, накапливать экономический и культурный потенциал, формировать уникальную деловую и социокультурную среду, выполнять столичные функции, проводить активную информационную политику, налаживать межрегиональные и международные связи.

Поэтому исследование крупного города как объекта и субъекта управления требует рассмотрения его и как самостоятельной системы, и как элемента системы более высокого порядка. В первом случае изучаются особенности социально-экономических процессов в крупных городах, функционально-пространственная инфраструктура. Во втором случае анализируются взаимосвязи города с другими городами, его зона влияния, его роль в региональной и национальной систе-

---

\* В России 12 городов с населением от 1 млн чел. и более, 25 городов с населением от 500 тыс. до 1 млн чел.

мах управления [3]. Специфика, связанная с размером крупных городских систем, многообразием их функций и ролью в экономике страны, обуславливает трудности управления их социально-экономическим развитием. При этом порогом людности города, при котором возникает порог разнообразия функций, с точки зрения исследователей, оказывается 500 тыс. жителей [4].

Обладая высокой концентрацией населения и диверсифицированной экономикой, крупные города формируют экономический потенциал своих регионов. Как правило, в таких городах создается основной объем внутреннего регионального продукта, и поэтому они нуждаются в значительно больших затратах на поддержание городской среды, жилищно-коммунального хозяйства и социальной инфраструктуры. Здесь возникают качественно иные проблемы, не свойственные другим, меньшим по размеру населенным пунктам. Крупнейшие города обладают значительным управленческим потенциалом, перед ними стоят совершенно особые задачи.

Однако социально-экономический потенциал крупных городов используется не в полной мере и малоэффективно. Недооценка значимости крупных городов и недостаточное внимание к общим для городов проблемам со стороны федерального центра тормозят развитие городов и в конечном счете отрицательно сказываются на качестве жизни горожан.

Между тем эффективность функционирования крупных городов во многом предопределяет перспективы развития субъектов Федерации. В связи с этим важнейшее значение имеет разработка региональной экономической политики, которая должна строиться на принципах многополярного развития, направленного на создание и поддержку в регионах точек роста. Одним из направлений такой политики станет формирование крупных городских агломераций с высоким качеством среды обитания и развитым человеческим потенциалом, динамично развивающейся научно-инновационной и образовательной инфраструктурой, растущей деловой активностью и устойчиво функционирующей сервисной сферой [2, 5]. Развитие городских агломераций создаст возможность для изменения качества экономического роста страны. Динамичный рост крупных городов позволит увеличить долю

новых видов деятельности и новых секторов в экономике страны и тем самым обеспечить развитие экономики на основе нового портфеля ресурсов (к которым относятся человеческий капитал, емкие и динамичные рынки, инновации).

В условиях проводимых реформ важнейшим инструментом новой региональной политики становится бюджетный механизм [6]. В данной статье бюджетный механизм рассматривается как элемент финансовых технологий управления, как составная часть финансового механизма. Он представляет собой совокупность форм и методов организации бюджетных отношений в процессе обеспечения бюджетными ресурсами потребностей государства и муниципалитетов по регулированию социально-экономического развития территорий. Бюджетный механизм используется для целенаправленного воздействия на экономику через формы организации бюджетных отношений, методы мобилизации бюджетных средств, условия и принципы их расходования государством, его региональными структурами, органами местного самоуправления. В этой связи бюджетные доходы и расходы, являясь многокомпонентными объектами управления, одновременно служат столь же разнообразными, многоуровневыми и многофункциональными инструментами управления, действенными регуляторами социально-экономических процессов.

Бюджетный механизм образуют ряд взаимосвязанных компонентов. Каждому из них свойственны специфические методы, определяющие объем и условия движения бюджетных ресурсов. Способы исчисления бюджетных доходов, порядок внесения платежей, принципы и условия бюджетного финансирования, различного рода санкции и т.п. – это части бюджетного механизма, предопределяющие возможности количественного и качественного воздействия бюджета на экономику. Содержание звеньев, частей и блоков бюджетного механизма на каждом уровне управления имеет специфику, обусловленную совокупностью бюджетных прав, закрепленных за федеральными, региональными и муниципальными органами и отраженными в бюджетном законодательстве.

Важнейшее значение для достижения стратегических целей социально-экономического развития территорий имеет формирование эф-

фективного бюджетного механизма на местном уровне, где накладываются друг на друга федеральная политика в области бюджета и межбюджетных отношений, политика региональных властей и политика органов местного самоуправления.

В современных институциональных условиях развития муниципального управления формируется новый тип городской бюджетной и социально-экономической политики. Городская политика должна учитывать интересы государства и региона, с одной стороны, и населения города – с другой. Городскую (муниципальную) бюджетную политику можно рассматривать как комплекс мер регулирующего воздействия на социально-экономические и иные процессы с целью обеспечения жизнедеятельности и повышения уровня жизни населения и, в конечном итоге, создания благоприятных условий для реализации стратегии развития города. Реальным воплощением бюджетной политики является бюджетный механизм, формируемый городскими властными структурами. Он отражает конкретную нацеленность бюджетных отношений на решение экономических, социальных и иных задач местного сообщества.

Вместе с тем новые институциональные условия развития местного самоуправления значительно ограничивают возможности использования бюджета в качестве эффективного инструмента регулирования социально-экономического развития территорий. Не в полной мере используется возможность бюджетного стимулирования комплексного развития производственной и социальной сфер, недостаточно учитывается фактор их взаимосвязи и взаимодействия, которые могли бы иметь решающее значение для стимулирования экономического роста.

Одной из основных причин нарастания в регионах России социально-экономических проблем является неразработанность научно-методических основ модернизации регионального и муниципального бюджетных механизмов и придания им важного значения не только в перераспределении государственных доходов, но и в стимулировании взаимоуязванного развития производственной и социальной сфер. Формирование действенной бюджетной политики должно быть направлено на обеспечение соответствия бюджета функциям

и полномочиям данного уровня власти и управления. В этой связи важнейшей задачей органов местного самоуправления являются разработка и реализация мероприятий по эффективному управлению финансовыми потоками на муниципальном уровне посредством четко регламентированных методов и приемов воздействия на формирование местного бюджета.

С принятием Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] изменился подход к правовому регулированию управления муниципальным экономическим развитием. Возросла степень федерального участия в регламентации вопросов местного самоуправления за счет одновременного сокращения региональной правовой составляющей. Многие вопросы, ранее находившиеся в компетенции субъектов Федерации, стали предметом федерального регулирования. В целом фокус правового воздействия на местное самоуправление сместился в сторону федерального центра.

Новеллами законодательства о местном самоуправлении, существенно меняющими принципы формирования экономической политики города, являются

- изменение соотношения полномочий и компетенций органов государственной власти страны, субъектов Федерации и органов местного самоуправления;
- установление нового принципа территориальной организации местного самоуправления;
- установление новых принципов проведения бюджетной и налоговой политики, а также организации межбюджетных отношений;
- установление новых условий управления имуществом комплексом и земельными ресурсами;
- установление новых условий проведения социально-экономической политики.

Новые организационно-правовые условия функционирования муниципальных образований, заданные реформой местного самоуправления и связанными с ней административной реформой, реформой бюджетного процесса и межбюджетных отношений, разделением

полномочий, ресурсов и ответственности между уровнями власти, ограничивают возможности крупных и крупнейших городов относительно использования бюджета в качестве инструмента регулирования социально-экономического развития своих территорий.

Реализованный в ходе муниципальной реформы подход к организации местного самоуправления не учитывает специфику и разный социально-экономический потенциал муниципальных образований. Города-миллионники (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга) и крупнейшие города – административные центры субъектов Федерации, получив статус городского округа, с точки зрения имеющихся у них возможностей в отношении развития собственной территории оказались в тех же организационно-правовых условиях, что и другие муниципальные образования, меньшие по размеру, с более низким уровнем развития налоговой базы, городской инфраструктуры и управленческого потенциала.

Анализ полномочий органов местного самоуправления показывает, что сфера компетенции муниципалитетов в проведении экономической политики существенно ограничена. Решение вопросов в таких важнейших областях, как научно-промышленная и инвестиционная политика, градостроительная деятельность, земельная и жилищная политика, образование, здравоохранение, социальная политика и др., затруднено из-за недостаточных возможностей органов местного самоуправления, слабых рычагов воздействия на местную экономическую политику. Ряд трудностей для экономического роста крупных городов создают жесткие ограничения на состав муниципального имущества в привязке к полномочиям. Установленный федеральным законодательством закрытый перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований для решения вопросов местного значения, с одной стороны, лишает бюджеты городов дополнительных источников неналоговых доходов, а с другой – ограничивает возможности городских властей в стимулировании развития малого и инновационного бизнеса, проведении структурной политики, решении общественно значимых задач местной экономики и социальной сферы и в целом в управлении социально-экономическим развитием территории.



Законодательство о местном самоуправлении ограничивает финансовые возможности крупных городов. Специфика межбюджетных отношений такова, что являясь бюджетными донорами, крупные города не могут за счет собственных средств решать широкий круг вопросов социально-экономического развития своих территорий. Города поставлены в условия сильной финансовой зависимости от субъекта Федерации, ограничены в проведении самостоятельной налоговой политики. Закрепленные за муниципалитетами доходы не связаны с производственной деятельностью предприятий, находящихся на их территории. В результате местные органы управления теряют заинтересованность в развитии экономики, поскольку налоги на прибыль предприятий и имущество юридических лиц не зачисляются в местные бюджеты. Нормативы отчислений по налогу на доходы физических лиц находятся на низком уровне. В результате крупные муниципалитеты утрачивают связь с реальным сектором экономики.

Удельный вес местных налогов в общем объеме доходов крупных городов невелик. Местные налоги пока не являются определяющими в структуре доходов городских бюджетов. Они фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

Таким образом, обладая развитой производственной, транспортной, образовательной, социальной и иной инфраструктурой, крупные города оказались практически лишены возможности эффективно влиять на доходы своих бюджетов. Предусмотренных федеральным законодательством источников доходов бюджетов городских округов, полномочий по управлению городской экономикой недостаточно, для того чтобы обеспечить комплексное и качественное развитие крупных городских систем, эффективное использование их социально-экономического потенциала. Ограниченные перечни местных налогов, компетенций местных органов власти и муниципального имущества существенным образом сковывают возможности крупных городов в выполнении как возложенных на них общегосударственных задач, так и задач развития муниципальной экономики и социальной сферы.

Представляется, что реформирование управления в крупных городах может осуществляться только на принципах самоуправления с учетом неделимости отраслей городского хозяйства. Единство территории и систем городского хозяйства, тесная связь с муниципальной экономикой, особенно для крупных городов, должны быть основополагающим фактором развития местного самоуправления.

Специфика крупнейших городов и разнообразие выполняемых ими функций требуют особого подхода к управлению ими. Существующие противоречия, когда муниципальные образования мегаполисов, обладающих высокоразвитым производственным и социально-экономическим потенциалом, имеют низкий уровень налоговых поступлений в местный бюджет, ограниченные полномочия в регулировании ключевых отраслей городского хозяйства, слабые рычаги влияния на местную экономическую политику, замедляют развитие не только самих городов, но также регионов и страны в целом. Поэтому правовой статус таких муниципальных образований должен быть повышен, равно как и расширена их самостоятельность. Представляется, что при установлении организационных основ регулирования социально-экономического развития муниципальных образований должны учитываться особенности поселений: численность населения, функциональная специализация, а также роль в системе расселения и административно-территориальном устройстве страны.

С нашей точки зрения, применение одной и той же модели управления к муниципалитетам разного масштаба недопустимо. Приравнение крупнейших городов по статусу к небольшим поселениям противоречит мировой практике решения задач на муниципальном уровне, создает немало трудностей и конфликтных ситуаций в системе управления, деформирует процессы урбанизации, усиливает остроту городских проблем.

Действующий федеральный закон о местном самоуправлении, уравнивающий в правах крупные города и небольшие поселения, не отображает ключевых особенностей управления крупными городскими системами. С нашей точки зрения, при выборе организационно-правовой формы местного самоуправления необходимо прини-

мать во внимание различия в потенциале развития муниципальных образований. В сфере налоговой политики, межбюджетных отношений и разграничения полномочий следует применять дифференцированный подход, учитывающий специфику как крупных городских агломераций, так и небольших сельских поселений.

Специфика крупных городов и их роль в экономике страны, сложности регулирования процессов социально-экономического развития их территорий обусловили необходимость формирования особого подхода к управлению их развитием. Такой подход должен строиться на принципах децентрализации в сфере бюджетно-налоговой политики и межбюджетных отношений, разграничения полномочий и ответственности между уровнями власти и учитывать особенности управления муниципальными образованиями с различным социально-экономическим потенциалом.

Представляется, что совершенствование бюджетного механизма регулирования социально-экономического развития крупных городов необходимо осуществлять в контексте общих направлений реформирования местного самоуправления, но с учетом характерных особенностей этих муниципальных образований на основе принципов дифференцированного подхода. Для этого предлагается муниципальным образованиям – мегаполисам, а также административным центрам субъектов Федерации с численностью жителей от 500 тыс. чел. придать особый статус в системе местного самоуправления, выделив эти города в самостоятельную группу муниципальных образований с расширенными полномочиями, составом имущества, а также бюджетными возможностями.

Расширение объема полномочий этих муниципальных образований предполагает, что к сфере их компетенции будут отнесены стратегическое планирование и управление комплексным социально-экономическим развитием их территорий и что за ними будут закреплены соответствующие доходные источники.

Наделение органов местного самоуправления крупных городов адекватным объему их полномочий составом муниципального имущества предполагает расширение перечня имущества, которое может

находиться в муниципальной собственности крупных городов, в целях приведения его в соответствие с перечнем вопросов местного значения, находящихся в ведении муниципальных образований – крупных городов, а также в целях обеспечения выполнения органами местного самоуправления функций по социально-экономическому развитию своих территорий. Для этого целесообразно установить открытый перечень имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, которое может находиться в муниципальной собственности крупных городов.

Совершенствование механизма финансового обеспечения муниципальных образований – крупных городов является ключевым условием реализации их полномочий по решению вопросов местного значения и развития социально-экономического потенциала их территорий. Первостепенную важность при этом имеют

- расширение перечня местных налогов и увеличение постоянных нормативов отчислений от федеральных налогов и специальных налоговых режимов, на развитие налоговой базы которых непосредственно влияют органы местного самоуправления;
- оптимизация налоговой политики, улучшение администрирования местных налогов;
- повышение эффективности управления муниципальной собственностью и земельными ресурсами, совершенствование правового регулирования отношений собственности;
- совершенствование регулирования межбюджетных отношений с целью обеспечения полного финансирования всех муниципальных полномочий.

Укрепление финансовой самостоятельности крупных городов, обеспечение возможности создания точек экономического роста требуют реформирования налогового и бюджетного законодательства, а также законодательства о местном самоуправлении с учетом специфики и потенциала крупных муниципальных образований. Реализация указанных предложений позволит укрепить финансовые основы местного самоуправления в крупных городах, повысить степень их самостоятельности, расширить возможности для перспективного пла-

нирования социально-экономического развития крупных городских территорий.

При переходе к внедрению в бюджетный процесс принципов и механизмов бюджетирования по результатам важнейшее значение имеет взаимосвязанность приоритетов социально-экономической политики, обозначенных в территориальных планово-прогнозных документах, с приоритетами бюджетных расходов. Внедрение таких принципов и механизмов в бюджетный процесс муниципального образования – крупного города предполагает увязку целей и задач проводимой бюджетной и налоговой политики с приоритетами бюджетных расходов и достигаемым общественно значимым результатом, определение роли программно-целевых расходов в структуре расходов бюджета, установление критериев оценки эффективности бюджетных расходов, а также показателей, характеризующих результативность бюджетных расходов.

Поиск эффективных механизмов реализации принципов программно-целевого управления на уровне крупных городов предполагает также совершенствование планово-прогнозной деятельности местных органов власти и всей системы планово-прогнозных документов. Актуальными являются оптимизация управления целевыми программами, расширение практики финансирования расходов на программной основе, придание целевым программам внутриведомственного характера. Необходимо установить требования относительно четкого, конкретного формулирования целей и задач программ, а также описания ожидаемых промежуточных и конечных результатов реализации программ и оценки результативности выполнения программ в терминах, позволяющих осуществлять контроль и аудит эффективности бюджетных расходов [8]. Важнейшее значение приобретает отражение в планах социально-экономического развития показателей, связанных с наиболее крупными статьями расходов, а также отражение в бюджете натуральных показателей конечных общественно значимых результатов деятельности.

Ключевым элементом программного бюджета является система мониторинга и оценки эффективности бюджетных расходов, состоящих, в свою очередь, из бюджетных программ. Наличие такой систе-

мы дает возможность непрерывно контролировать результаты реализации программ в течение всего срока их выполнения, выявлять проблемные места, своевременно вносить коррективы в структуру программ и механизмы их реализации, повысить прозрачность программ. Другое, не менее важное предназначение системы – обеспечить возможность конкурсного отбора программ с целью выбора для реализации наиболее эффективных, а также возможность исключения неэффективных программ или отдельных программных мероприятий в ходе их реализации.

При определении эффективности программ основной акцент должен быть сделан на использовании показателей оценки достижения их целей по сравнению с известными показателями эффективности, применяемыми, как правило, для анализа произведенных затрат и полученных выгод в денежном эквиваленте. Показатели метода «выгоды – затраты» не всегда позволяют делать однозначные выводы об эффективности вложений государственных средств. Также не всегда и не для всех программ (например, в сфере здравоохранения или образования) можно осуществить расчет подобных показателей. Это подтверждается и международным опытом, в частности опытом Всемирного банка по оценке эффективности проектов и программ: основной акцент при этом делается на достижении намеченных целей и выполнении поставленных задач, а также на качестве самой программы [9].

Для оценки эффективности программ можно предложить шкалу направлений оценки, в которой ключевыми являются показатели оценки достижения намеченных целей и выполнения поставленных задач. Дополнительно в шкалу основных направлений и критериев оценки целесообразно ввести направления, которые позволят оценивать не только результаты, но и качество самого процесса их достижения. Это дает возможность принимать корректирующие решения по схеме управления в ходе мониторинга реализации программ, а также формировать более объективное представление о качестве программы или проекта в целом.

Графа с весами того или иного направления фактически отражает важность его оценки для того, кто эту оценку проводит. Очевид-

но, что варьируя весами, можно изменять приоритет тех или иных направлений, только для разных программ необходимо использовать единую шкалу весов с целью сравнения программ и выбора наиболее эффективных (см. таблицу). Направления оценки эффективности программ предложены с учетом практики оценки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, а также результатов анализа системы показателей оценки проектов и программ, которые используются в практике Всемирного банка и международной практике. Шкала оценки качества включает все основные аспекты подготовки, реализации и оценки программ. Риск неадекватной оценки того или

#### Направления оценки программ

Направления оценки	Вес направления
<i>Цели и задачи программы</i>	
Цели	0,15
Задачи и сроки их выполнения	0,10
<i>Планирование мероприятий</i>	
Общий срок и план реализации мероприятий	0,10
Финансирование	0,15
<i>Управление и мониторинг</i>	
Механизмы управления/реализации	0,10
Внешний мониторинг и отчетность	0,05
Доступность для общественности информации о программе и ходе ее реализации	0,05
<i>Результативность и эффективность</i>	
Результаты реализации на основе системы показателей и устойчивость достигнутых результатов	0,25
Методики и расчеты общественной и бюджетной эффективности (анализ затрат и выгод в денежном выражении)	0,05
Итоговая оценка	1,00

иногое направления сведен к минимуму, поскольку каждое направление предлагается декомпозировать на несколько критериев, уровни оценки по которым можно точно определить. Основным показателем оценки должна быть интегральная оценка эффективности программы, выраженная количественно в баллах в интервале от 0 до 5 и являющаяся взвешенной оценкой результатов анализа различных аспектов подготовки, хода реализации, контроля и итогов выполнения программы. Интегральная оценка эффективности программы определяется суммой баллов с учетом весов направлений оценки в соответствии с приведенной таблицей: интегральная оценка = (вес направления × оценка направления) / направления оценки.

Оценка, например по пятибалльной шкале, каждого направления включает анализ текущего состояния по нескольким критериям, что минимизирует риск неадекватной оценки. Итоговая оценка каждого направления определяется как сумма баллов по каждому критерию данного направления с учетом веса критерия. Наличие интегрального количественного показателя оценки дает возможность сравнивать различные программы и, соответственно, ранжировать их по этому показателю с целью выбора наиболее эффективных из портфеля реализуемых. Появляется база для принятия контролирующими, а также руководящими органами, ответственными за управление портфелем программ, взвешенных решений по оптимизации портфеля. При проведении такой оценки будут выявляться слабые аспекты как каждой программы, так и их групп. Такого рода оценку можно проводить не только по завершении программы, но и в процессе ее подготовки и реализации. Предлагаемый метод может быть использован при принятии решений о выборе вариантов реализации программ или, в случае ограниченных финансовых ресурсов, об их распределении между конкурирующими программами.

На данном этапе бюджетного реформирования в России наиболее важным в предлагаемом подходе к оценке эффективности программ является не столько возможность получения конечного количественного результата оценки, сколько возможность демонстрации качества



всех аспектов бюджетных программ. Такая работа должна проводиться на регулярной основе, чтобы можно было своевременно выявлять проблемные места в реализации бюджетных программ и принимать соответствующие меры.

Даная методология фактически содержит ключевые элементы методологии аудита эффективности программных расходов бюджета, которую в настоящее время необходимо внедрять в практику деятельности как региональных и муниципальных органов власти (внутренний аудит), так и контролирующих органов (внешний аудит).

### Литература

1. Буфетова А.Н. Неравномерность пространственного развития: региональные центры и региональная периферия // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 55–68.
2. Горяченко Е.Е., Мосиенко Н.Л., Демчук Н.В. Городские агломерации Сибири: предпосылки формирования и барьеры развития // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 237–248.
3. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Муниципальные образования и инновационное развитие экономики // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 1. – С. 225–234.
4. Смирнягин Л.В. Большие города: Нужно ли самоуправление в большом городе? // Городской альманах. – 2005. – Вып. 1. – С. 23–34.
5. Крупные города России: как ими управлять? – URL: [http://www.urbanecomics.ru/events.php?folder\\_id/](http://www.urbanecomics.ru/events.php?folder_id/) (дата обращения 11.09.2011).
6. Клисторин В.И. Российский федерализм: региональная политика, направленная на поддержку муниципальных образований // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 41–54.
7. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 окт.
8. Тамбовцев В.Л., Баснина Т.Д., Вигушина Е.П. и др. Принципы общественного аудита органов местного самоуправления // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 220–232.
9. Evaluation Tools & Approaches. – URL: [http://www.worldbank.org/oed/oed\\_approach\\_summary.html](http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html) (дата обращения 08.04.2011).

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 17.11.2011 г.*

© Папело В.Н., Голошевская А.Н., 2012