
УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

2. *Вольфенгаген В. Э.* Методы и средства вычислений с объектами. Аппликативные вычислительные системы / В. Э. Вольфенгаген. – М. : Центр ЮрИнфоР, 2004.
3. *Зайцев А. Е.* Аппликативные модели вычислений на основе параметризованных семантик в юридических деловых играх / А. Е. Зайцев, Л. Ю. Исмаилова, С. В. Косиков. – М. : МИФИ, 2009.
4. *Исмаилова Л. Ю.* Как успеть за цифровой лавиной / Л. Ю. Исмаилова // Энергия, экономика, техника, экология. – 2011. – №. 3 – С. 74–77.
5. *Исмаилова Л. Ю.* Информационное моделирование динамичных рассуждений на примере юридической деятельности / Л. Ю. Исмаилова, С. В. Косиков // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество : мат-лы Всерос. объединенной конф. (СПб., 20–23 ноября 2001 г.). – СПб. : Изд-во С.-Пб. ун-та, 2001. – С. 36–43.
6. *Косиков С. В.* Информационные системы: категорный подход / С. В. Косиков; под ред. Л. Ю. Исмаиловой. – М. : ЮрИнфоР-Пресс, 2005.
7. *Ismailova L. Y.* Applicative computational technologies for generating the families of simulating business games / L. Y. Ismailova, S. V. Kosikov, A. E. Zaytsev // Proceedings of the 11th international workshop on computer science and information technologies CSIT'2009. – Crete, Greece, 2009.
8. *Ismailova L. Y.* Applicative models, semantic scalability and specialized calculations for business games in jurisprudence / L. Y. Ismailova, S. V. Kosikov // Proceedings. International workshop «Innovation technologies – Theory and Practice», Dresden, September 6–10, 2010 Germany. – FDZ, Dresden-Rossendorf, 2010. – P. 33–35.

УДК 323

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

А.П. Лунёв, М.В. Коган

В статье рассматриваются вопросы исследования и оценки эффективности управления развитием муниципальных образований в аспекте функционирования региональной экономики в современных условиях.

Автор показывает необходимость мониторинга в системе муниципального управления как одного из инструментов, позволяющих объективно оценить эффективность управления муниципальным образованием; рассматривает установленную систему показателей для комплексной оценки работы органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *регион, муниципальное образование, эффективность, критерии эффективности, местное самоуправление, система показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления.*

Key words: *region, municipal union, efficiency, criteria of efficiency, local government, system of indicators of efficiency of activity of local governments.*

Региональная экономическая система является самоорганизующейся системой, т.е. обладающей внутренне присущей способностью к мобилизации и распределению ресурсов и средств, необходимых для эффективного достижения поставленных целей. Несмотря на наличие самоорганизации, на наш взгляд, любая экономическая система нуждается и во внешнем управленческом воздействии, в частности, в отношении целеполагания и целенаправленности развития. Управленческое воздействие на функционирование региона заключается в разработке и проведении органами власти соответствующего уровня региональной политики.

Как показывает практика, успешное функционирование региональной экономики во многом зависит от возможностей и умения администрации регионов принимать оптимальные решения, учитывающие интересы центра и регионов. Портрет каждого региона определяется не формами собственности, а способами управления экономикой, социально-экономическими отношениями, рациональным использованием региональных преимуществ, поиском методов сочетания общенациональных и региональных социально-экономических интересов, которые могут находиться в противоречии. Все это определяет разумную и действенную региональную экономическую политику, в основе которой лежит учет специфики регионов в масштабе страны, перенос основных направлений экономических реформ на региональный уровень, всемерное развитие местного самоуправления, развитие предпринимательства на местах, решение внутри регионов социальных и экологических проблем, рационального использования природных ресурсов [1].

В России, как и в других странах, в последнее время произошли большие изменения в условиях функционирования всего государственного сектора. Интернационализация экономических связей, развитие технологий, основанных на новом знании, информатизация всех аспектов жизни людей, новая роль нематериальных нововведений – лишь неполный перечень современных реалий. Точно так же, как в коммерческой сфере изменяются обстоятельства деятельности любой организации (меняются технологии производства, появляются новые товары и услуги, меняются методы управления, распространяются новые социальные технологии и финансовые инновации), так и в работе государственных структур изменяются условия их функционирования (цели, направления развития, финансовая среда), появляются новые способы обустройства общественной жизни, изменяются функции деятельности государственных учреждений. Особенно зримо происходящие процессы видны на примере регионального развития, где меняются факторы, принципы взаимодействия разных уровней государственной власти, условия социально-экономического развития региональных сообществ.

В настоящее время можно выделить два основных механизма управления муниципальным образованием: стратегический и социально-экономический.

Стратегическое управление муниципальным образованием – это совокупность инструментов, подходов, принципов, составляющих технологию управления муниципальным образованием в условиях повышенной нестабильности и неопределенности внешней среды.

Стратегическое управление в значительной степени представляет собой управление развитием. Развиваются все социально-экономические объекты: коммерческие фирмы, органы государственного управления, регионы, города и государство. В процессе развития любой объект приобретает новые черты в техническом, экономическом, социальном, физиологическом, функциональном, эстетическом, экологическом или любом другом смысле. Новые черты могут проявляться в усилении имеющихся или в построении новых структурных связей. Поэтому структурная перестройка, обнаруживающая новое свойство, часто становится ведущим критерием развития объекта управления.

Природа развития регионов всегда предполагает определенную цель или несколько целей, которые и определяют направленность развития. Если такая направленность положительна, то говорят о прогрессе, а если отрицательна, то о регрессе или о деградации.

Управление развитием становится все более актуальным по мере того, как растет темп социально-экономических изменений.

Под социально-экономическим управлением муниципальным образованием следует понимать сбалансированность экономических и социальных факторов функционирования местного самоуправления, пропорциональность развития материального производства и социальной инфраструктуры, совершенствование отношений с другими территориями, местными сообществами и хозяйствующими субъектами, а также взаимодействие со всеми уров-

УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

ными власти; это сложная социально-экономическая система, состоящая из нескольких тесно взаимодействующих и взаимосвязанных элементов.

Данный механизм реализуется посредством правовых, информационных, организационно-финансовых и других инструментов.

Именно представительные органы местного самоуправления определяют основные направления развития муниципального образования в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности: социально-бытового обслуживания населения, коммунального хозяйства, жилищного строительства, использования земель и т.п. Под эти направления представительный орган выделяет средства из местного бюджета. Соответственно, исполнительные органы местного самоуправления представляют в представительный орган отчеты об исполнении планов и программ развития муниципального образования и расходовании финансовых средств [2].

Кроме того, с точки зрения управления особое внимание требует создание мониторинга и его функционирование в системе управления муниципальным образованием. Необходимыми условиями успешной работы мониторинга являются создание системы критериев (индикаторов); выявление путей их сбора; обозначение периодичности получения данных; назначение ответственных лиц за сбор и систематизацию мониторинговой информации; контроль реализации мониторинга; обработка и оформление мониторинговой информации в удобной для применения форме.

Анализ имеющихся систем мониторинга отдельных муниципальных образований позволяет сделать вывод о том, что мониторинг его организаторами понимается как отслеживание, т.е. определение состояния на данный момент. Следовательно, в состав мониторинга должны входить разнообразные информационные источники, такие как статистические данные, комплексные коэффициенты социально-экономических показателей, данные социологических исследований и др. Регулярный мониторинг, в свою очередь, позволяет объективно оценить эффективность управления муниципальным образованием.

Целью мониторинга является определение единых методических подходов к организации эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов для оценки эффективности расходования бюджетных средств, динамики изменения показателей, характеризующих качество жизни, уровня социально-экономического развития муниципального образования, степени внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям муниципального управления³.

Результаты мониторинга позволяют определить зоны, требующие приоритетного внимания органов местного самоуправления, сформировать перечень мероприятий по повышению результативности деятельности органов местного самоуправления, в том числе по снижению неэффективных расходов, а также выявить внутренние ресурсы (финансовые, материально-технические, кадровые и др.) для повышения качества и объема предоставляемых населению услуг и увеличения заработной платы работников бюджетной сферы.

Эффективность муниципального управления – это результат управления, точнее, «вмешательства» в ключевые процессы, предполагающий изменение формы, свойств, характера условий, обеспечивающих формирование, наращивание и реализацию потенциала личности, домашнего хозяйства, бизнеса, отнесенный к затратам на его достижение.

Таким образом, можно говорить о том, что под экономической эффективностью управления муниципальным образованием понимается стоимостное выражение общественно значимых результатов их деятельности (обобщающих итогов выполнения государствен-

³ Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р.

ных и муниципальных функций и оказания государственных и муниципальных услуг) и стоимости ресурсов на их содержание.

Результативная деятельность структурных подразделений и работников муниципального органа заключается в качественном и своевременном достижении запланированных результатов их деятельности, которые должны быть формализованы в соответствующих показателях и направлены на объективную оценку, в том числе эффективности принятия управленческих решений в системе муниципального управления.

Следует отметить, что мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется в соответствии с перечнем показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», а также перечнем дополнительных показателей для оценки деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации⁴.

В качестве исходных данных для проведения мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления используются официальные данные, представленные в докладах глав местных администраций городских округов и муниципальных районов. Значения показателей анализируются в динамике за период, установленный в типовой форме 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 трехлетний период⁵.

При этом целевые значения показателей, необходимые для расчета неэффективных расходов, устанавливаются нормативным правовым актом высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации и могут быть отдельными для городских округов и муниципальных районов. Установление целевых значений показателей и нормативов производится на основе:

- среднего уровня по субъекту Российской Федерации;
- среднего значения по группе муниципальных образований субъекта Российской Федерации;
- нормативного или целевого значения показателя, установленного или рекомендованного в соответствии с нормативными правовыми и иными актами (в случае их наличия);
- значения предыдущего годового периода.

При этом возможна оценка показателя путем его сравнения со значением соответствующего показателя, установленного экспертным путем в качестве индикативного показателя. При проведении анализа учитывается влияние на значения показателя полномочий органов местного самоуправления.

Установленная система показателей для комплексной оценки работы органов местного самоуправления, на первый взгляд, охватывает все отрасли экономики и социальную сферу муниципалитетов: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство,

⁴ Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28.04.2008 г. № 608.

⁵ Распоряжение Правительства РФ «Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов» от 11.09.2008 г. № 1313-р.

УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

транспортную инфраструктуру, малый бизнес, территориальное планирование. Главное же внимание уделяется параметрам, характеризующим качество жизни населения, а также степень внедрения новых методов и принципов управления. В то же время не все критерии объективно оценивают эффективность работы органов местного самоуправления. На некоторые огромное влияние оказывают внешние факторы, например, развитие предпринимательской активности. Ведь динамика развития малого предпринимательства не зависит напрямую от объема выделяемых органами местного самоуправления бюджетных средств. Куда более важным стимулом является совершенствование законодательной базы и принимаемые муниципалитетом, региональными и федеральными властями меры по снижению административных барьеров. Поскольку предпринимательство базируется на личной инициативе человека, главной мотивацией должна быть сформированная бизнес-среда с реальной поддержкой предпринимателей.

Так, например, правительством Астраханской области был разработан и внедряется ряд механизмов, направленных на поддержку малого и среднего предпринимательства в числе которых:

- обеспечение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к кредитным ресурсам при участии гарантийного фонда и центра микрофинансирования;
- реализация образовательных программ, направленных на повышение квалификации управленческого и рабочего персонала субъектов малого и среднего предпринимательства;
- предоставление государственной поддержки начинающим малым инновационным компаниям в виде грантов на создание инновационной компании;
- предоставление государственной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, применяющим инновационные энергосберегающие технологии;
- предоставление государственной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, производящим и реализующим товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта;
- реализация мер направленных на развитие молодежного предпринимательства⁶.

Основными целями развития малого и среднего предпринимательства в регионе, которые ставит перед собой Правительство Астраханской области, являются стимулирование:

- создания инновационных компаний, внедряющих новые технологии и виды продукции;
- развития промышленных производств; машиностроения; транспорта и логистики, переработки и упаковки; деревообработки; строительства; туризма; сувенирной промышленности, сектора оказания услуг населению;
- внедрения новых технологий и увеличения доли инновационной продукции в валовом региональном продукте Астраханской области.

Итак, повышение эффективности работы органов власти – одна из важнейших задач, стоящих перед страной. Появление вышеописанных указов Президента и вводимая ими система стали инструментом встраивания органов власти различного уровня в реализацию национальной стратегии. Однако отношение к ним в муниципальной среде неоднозначно. Главный аргумент – большинство контрольных показателей не имеют прямого отношения к предметам ведения и полномочиям местных властей, и повлиять на них местным властям крайне сложно. Действительно, перечень показателей не совсем подходит для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В то же время с помощью данной системы показателей можно оценить реализацию национальных проектов на муниципальном уровне и вклад местных властей в их осуществление. Для многих очевидно, что показатели эффективности должны быть привязаны к вопросам местного значения, т.е. оценивать следует количество и качество услуг,

⁶ См.: Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Астраханской области за 2009 г.

которое местные власти оказывают населению, а также их стоимость. Осуществить это достаточно сложно, ведь для осуществления такой оценки каждая услуга должна быть стандартизована. Самая сложная работа – это определение стандартов качества муниципальных социальных услуг и процедур их предоставления, т.е. муниципальных регламентов. Следующим шагом должен стать переход от формулирования показателей эффективности к определению индикаторов эффективности – как минимально необходимых, так и лучших. Эффективность должна измеряться конкретными индикаторами, одинаковыми для всех муниципалитетов со сходными условиями деятельности.

Библиографический список:

1. **Маслова М. В.** Практика бюджетирования по услугам. Повышение эффективности управления активами муниципального образования / М. В. Маслова. – Режим доступа: <http://www.sfr.krd.ru/www/sfr.nsf>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
2. **Печенный В.** Проблемы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления / В. Печенный. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/70799.php>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
3. **Разворотнева С. В.** Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: перспективы и пути развития / С. В. Разворотнева, А. В. Рябинин. – Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/article.html?204>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.

УДК 378.1

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОДГОТОВКИ МАГИСТРОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА ПУТЕМ ИЗУЧЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ «НАЛОГОВЫЙ АУДИТ В ОРГАНИЗАЦИИ»

О.К. Минёва, Л.В. Усачёва

В статье определяются цели проведения налогового аудита для российских компаний, приводится анализ наиболее проблемных моментов в современном налоговом законодательстве РФ, касающихся исчисления налога на прибыль и приводящих к спорам налогоплательщика с налоговыми органами, изучение которых магистрами направления «Государственный аудит» существенно повысит качество получаемого ими образования. Именно предотвращение конфликтных ситуаций с налоговыми органами, как указано в статье, и является одной из основных целей налогового аудита в организации.

Ключевые слова: *общий аудит, инициативный аудит, налоговый аудит, постоянные разницы, временные разницы, налог на прибыль, резервные фонды.*

Key words: *overall audit, initiative audit, tax audit, constant differences, temporary differences, profit tax, reserve funds.*

Сегодня использование аудиторских услуг становится неотъемлемой частью функционирования любой организации. Для многих из них процедура аудита является обязательной (открытые акционерные общества; кредитные, страховые организации, товарные и фондовые биржи, инвестиционные фонды, государственные внебюджетные фонды), источником образования средств которых являются предусмотренные законодательством Российской Федерации обязательные отчисления, производимые физическими и юридическими лицами, а также фонды, источниками образования средств которых являются добровольные отчис-