

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение  
высшего образования  
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

*На правах рукописи*

Сафронова Елена Сергеевна

**ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ  
ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ  
МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

**АВТОРЕФЕРАТ**  
на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель

Куцури Георгий Николаевич,  
доктор экономических наук, доцент

Москва – 2020

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать учёные степени кандидата наук, учёные степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоится 31 марта 2021 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.109 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 51, корп. 1, аудитория 1001.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125993, Москва, ГСП-3, Ленинградский проспект, д. 49, комн. 200 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: [www.fa.ru](http://www.fa.ru).

Персональный состав диссертационного совета:

председатель – Гончаренко Л.И., д.э.н., профессор;  
заместитель председателя – Попков С.Ю., д.э.н., доцент;  
учёный секретарь – Тюрина Ю.Г., д.э.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Засько В.Н., д.э.н.;  
Караев А.К., д.техн.н., профессор;  
Киреева Е.Ф., д.э.н., профессор;  
Куцури Г.Н., д.э.н., доцент;  
Ларина С.Е., д.э.н., профессор;  
Мандрощенко О.В., д.э.н., доцент;  
Пансков В.Г., д.э.н., профессор;  
Пинская М.Р., д.э.н., доцент;  
Цепилова Е.С., д.э.н., доцент.

Автореферат диссертации разослан 18 декабря 2020 г.

Учёный секретарь диссертационного совета  
Финансового университета Д 505.001.109,  
д.э.н., доцент

Тюрина Юлия Габдрашитовна

## I Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** Современные бюджетные реформы, предусматривающие переход от «управления затратами» к «управлению результатами», направлены на совершенствование и повышение эффективности управления финансами как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Местные бюджеты, являясь финансовой основой органов местного самоуправления, играют важную роль в повышении социального благополучия населения и экономическом развитии. Однако обеспечение высокого уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, развития социальной сферы и достижения высоких социально-экономических показателей развития муниципального образования требуют эффективного управления его бюджетом.

Эффективность управления местными бюджетами чрезвычайно важна в условиях ограниченности финансовых ресурсов местных бюджетов и растущего спроса общества на оказание качественных муниципальных услуг. В настоящее время на практике для оценки эффективности управления местными бюджетами применяются различные индикаторы, отражающие отдельные аспекты управления доходами, расходами и источниками финансирования дефицита бюджетов муниципальных образований. Причем набор показателей оценки эффективности управления местными бюджетами не унифицирован и может отличаться в муниципальных образованиях в рамках субъекта федерации, что препятствует как процессу объективной оценки, так и межмуниципальному сравнению эффективности управления бюджетами.

Поскольку основной задачей местного самоуправления является достижение определенных стандартов потребления общественных услуг на всей территории страны, то разнообразные подходы к оценке эффективности управления местными бюджетами не позволяют выработать обоснованные рекомендации для выполнения этой задачи даже в рамках субъектов федерации, а тем более в масштабе государства. Следовательно, требуются исследования,

направленные на формирование единой системы оценки эффективности управления местными бюджетами.

Разработка такой системы остается актуальной и в рамках Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах, ставящей задачу обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, а также повышения эффективности бюджетных расходов.

**Степень разработанности темы исследования.** В качестве научной и методологической базы исследования использованы труды отечественных ученых и практиков, а также работы зарубежных авторов.

В отечественной литературе проблемы эффективности управления местными бюджетами, а также ее оценки были рассмотрены следующими авторами: Н.В. Балихина, И.В. Баранова, Н.А. Бегчин, М.Л. Васюнина, А.О. Виричев, М.Е. Косов, Г.Н. Куцури, А.И. Мастеров, Е.К. Румянцев, С.П. Соляникова, Е.Н. Харитоновна, Н.А. Харитоновна, А.Б. Хмельков, Ю.Ю. Чалая, О.К. Ястребова и другими. В их работах были рассмотрены различные аспекты проблемы совершенствования как управления местными бюджетами, так и оценки эффективности управления бюджетами, вопросы повышения эффективности бюджетных расходов, мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований.

Среди ученых и практиков, занимающихся анализом методик оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, можно выделить С.А. Ананенко, А.А. Беленчук, Е.Ю. Березину, А.М. Гершун, Г.В. Курляндскую, А.М. Лаврова, Ю.С. Нефедьева, Е.Б. Овчарова, Л.Ю. Падиля Сароса, Б.М. Сабанти, А.Г. Судакову и других.

Методологические и практические аспекты оценки эффективности управленческой деятельности как на региональном, так и на местном уровне были рассмотрены в работах зарубежных авторов, таких как А. Афонсо, Р. Масгрейв, К. Морс, Р. Страйк, М. Фарелл, Г. Хатри и других.

Вместе с тем, несмотря на определенный опыт формирования отдельных групп показателей оценки эффективности управления муниципальными

бюджетами, обобщенный в теоретических работах и сложившийся на практике в России и за рубежом, остается актуальной необходимостью научного обоснования и разработки комплексной системы оценки эффективности управления местными бюджетами. Вопросы определения ее основных элементов и принципов организации, применения полученных результатов оценки на практике при принятии управленческих решений не получили развития, оставаясь недостаточно исследованными и проработанными. Это определило выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования состоит в развитии теоретических и методических основ оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований для разработки комплексной системы оценки, имеющей существенное значение для развития механизма управления местными бюджетами.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

1) развить теоретические и методические подходы к оценке эффективности управления бюджетами муниципальных образований, а также уточнить содержание элементов системы оценки эффективности управления местными бюджетами;

2) разработать концептуальный подход к оценке эффективности управления местными бюджетами;

3) обосновать возможность применения разработанного набора показателей эффективности в рамках формируемой системы оценки;

4) разработать методику оценки эффективности управления местными бюджетами.

**Объектом исследования** являются местные бюджеты.

**Предметом исследования** является оценка финансовых отношений, возникающих в процессе управления бюджетами муниципальных образований.

**Информационно-эмпирической базой исследования** явились законодательные и иные нормативные правовые акты, официальные документы государственных и муниципальных органов власти Российской Федерации, официальная статистическая информация, материалы Министерства финансов

Российской Федерации, региональных и муниципальных финансовых органов по оценке эффективности управления муниципальными бюджетами, данные, размещенные на официальных сайтах Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства, данные Росстата, а также публикации в периодических изданиях и аналитических обзорах научно-исследовательских центров и Интернет-ресурсы.

**Научная новизна** исследования заключается в разработке системного подхода к формированию оценки эффективности управления местными бюджетами, основанного на уточненных теоретических положениях, учитывающих особенности управления бюджетами муниципальных образований, и методического инструментария оценки эффективности управления местными бюджетами. Новыми являются следующие научные результаты:

1. Уточнен и теоретически обоснован концептуальный подход к определению содержания эффективности управления местными бюджетами как степени достижения: во-первых, непосредственных результатов в процессе составления и утверждения проекта местного бюджета, его исполнения, контроля за исполнением, ведения бюджетного учета, оценки результатов управления с целью корректировки деятельности участников бюджетного процесса на муниципальном уровне; во-вторых, конечных результатов управления фондами денежных средств публично-правовых муниципальных образований. Предложенный подход учитывает специфику бюджетов муниципальных образований и современные подходы к оценке эффективности управления в государственном секторе с учетом стандартов ISO серии 9000:2000, обеспечивает реализацию принципов эффективного управления местными бюджетами.

2. Разработан методологический подход к оценке эффективности управления местными бюджетами как иерархически выстроенной системы, которая представляет собой совокупность взаимосвязанных методологических основ и критериев оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований для мониторинга и анализа степени достижения поставленных целей и запланированных результатов в области управления бюджетами органами местного самоуправления. Определено содержание

элементов системы оценки эффективности управления местными бюджетами (цель, ключевые задачи, функции, предмет, объект, субъект системы), выявлены факторы, оказывающие влияние на эффективность управления местными бюджетами, определены основные направления оценки. Применение системного подхода обеспечивает возможность исследовать и оценивать процесс управления местными бюджетами комплексно с целью выявления и оценки новых свойств и вызовов, определяющих взаимоотношения субъекта и объекта управления с внешней средой и другими субъектами и объектами.

3. Предложены факторы эффективности и критерии оценки эффективности управления местными бюджетами. В целях исследования факторы представляют собой управляемые параметры, а критерии – целевые параметры для оценки эффективности управления местными бюджетами. Предлагается использовать систему критериев, соответствующих целям развития муниципального образования и отражающих природу полномочий органов местного самоуправления, участвующих в бюджетном процессе. При этом критериальными признаками оценивания выступают принципы эффективного управления бюджетами муниципальных образований. Разработанные критерии оценки эффективности управления местными бюджетами позволяют оценить степень достижения как стратегических целей развития муниципальных образований, так и целей управления местными бюджетами.

4. Сформирована система показателей оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований по каждому направлению оценки в соответствии с разработанными критериями оценки, которая включает следующие группы показателей:

- показатели эффективности управления процессами на основе менеджмента качества (по стадиям бюджетного процесса);
- показатели эффективности управления бюджетными рисками;
- показатели открытости управления местными бюджетами;
- показатели внутреннего аудита муниципального образования;
- показатели качества финансового менеджмента администраторов бюджетных средств;

- показатели степени удовлетворенности общественных потребностей;
- социально-экономические показатели управления местными бюджетами.

Конечный набор представленных показателей позволит проводить комплексную оценку эффективности управления местными бюджетами, позволяющую полно и достоверно оценить управление бюджетами муниципальных образований и его эффективность.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что основные выводы и положения исследования развивают методологические основы оценки эффективности управления местными бюджетами, определяют условия эффективного управления бюджетами муниципальных образований, способствуют повышению эффективности управления местными бюджетами.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что разработанные теоретические и практические положения, в том числе методика оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований, система показателей оценки эффективности, предложения по совершенствованию системы оценки эффективности управления местными бюджетами, направлены на повышение эффективности управления местными бюджетами и могут быть использованы органами местного самоуправления при уточнении организационно-правовых и методических основ управления местными бюджетами и принятии управленческих решений.

Самостоятельное практическое значение имеют следующие положения:

- алгоритм и методика оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований;
- практические рекомендации по совершенствованию оценки эффективности управления местными бюджетами исходя из необходимости повышения эффективности управления местными бюджетами.

**Теоретико-методологической основой** исследования послужили положения теории публичных финансов, в том числе результаты фундаментальных и прикладных исследований в области управления местными бюджетами, опубликованные в научно-практических статьях, монографиях, диссертациях, материалах научных конференций.



**Методология и методы исследования** представлены такими общими методами научного познания, как синтез теоретического и практического материала, статистическое исследование, методы эмпирического исследования (сбор, сравнение, изучение данных), принципы формальной логики и диалектического познания. В процессе исследования также были применены общенаучные методы и приемы познания, в частности анализ, метод восхождения от абстрактному к конкретному, метод формализации, методы индукции и дедукции. При обработке и систематизации данных были применены методы сравнительного и экспертного анализа, а также методы группировок и классификации.

**Положения, выносимые на защиту:**

1) концептуальный подход к определению содержания эффективности управления местными бюджетами (С. 30);

2) сформулированные принципы и критерии оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образования, разработанные с учетом особенностей управления местными бюджетами в Российской Федерации (С. 28-29; 47-48);

3) научное обоснование методологического подхода к оценке эффективности управления местными бюджетами как системы, обладающей совокупностью специфических признаков (С. 33);

4) методика и инструментарий оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований (С. 120-125);

5) рекомендации по совершенствованию оценки эффективности управления местными бюджетами (С. 144-156).

**Область исследования.** Исследование выполнено в соответствии с п. 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов», п. 2.25. «Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов» Паспорта научной специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

**Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования.** Достоверность результатов подтверждается тем, что концепция исследования основывается на общенаучных принципах познания экономических явлений, учитывает требования эффективного и ответственного управления бюджетами муниципальных образований. Все предлагаемые в исследовании решения аргументированы с использованием системного подхода, концепции управления по результатам, экспертного и статистического анализа, сравнений, базируются на изучении отечественного и зарубежного опыта управления местными бюджетами, анализе широкого круга источников информации. В процессе исследования были использованы современные методики сбора и обработки исходной информации, данные Росстата, Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства.

Основные положения и результаты исследования обсуждались и получили одобрение: на II Международной заочной научно-практической конференции «Экономические и социальные науки: прошлое, настоящее и будущее» (Москва, Издательский дом «Экономическая газета», 10 апреля 2013 года); на конференции «Устойчивое развитие муниципальных образований: вопросы финансов и методологии управления» (г. Реканати, Италия, Ассоциация друзей области Марке и России, 28 октября 2014 года).

Материалы диссертации используются в практической деятельности Финансового управления Администрации городского округа Щелково при оценке эффективности управления бюджетом муниципального образования. Предложенная в работе методика оценки эффективности управления доходами и расходами местных бюджетов, включающая как объемные, так и качественные показатели, рассмотрена органами местного самоуправления на уровне городского округа Щелково. По материалам исследования в городском округе разработана сбалансированная система управления местным бюджетом в соответствии с современными требованиями, а также определены ключевые показатели эффективности управления. Основные выводы и положения диссертации учтены при разработке бюджета городского округа Щелково на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов.

Материалы исследования использовались кафедрой «Государственные и муниципальные финансы» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин: «Государственные и муниципальные финансы», «Государственные и муниципальные расходы», «Современная бюджетная политика Российской Федерации».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

**Публикации.** По теме исследования опубликовано 5 работ общим объемом 2,95 п.л. (весь объем авторский), из них 4 статьи авторским объемом 2,62 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

**Структура и объем диссертации** обусловлены целью, задачами и логикой исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 153 наименования, и 8 приложений. Текст диссертации изложен на 200 страницах, содержит 34 таблицы и 21 рисунок.

## II Основное содержание работы

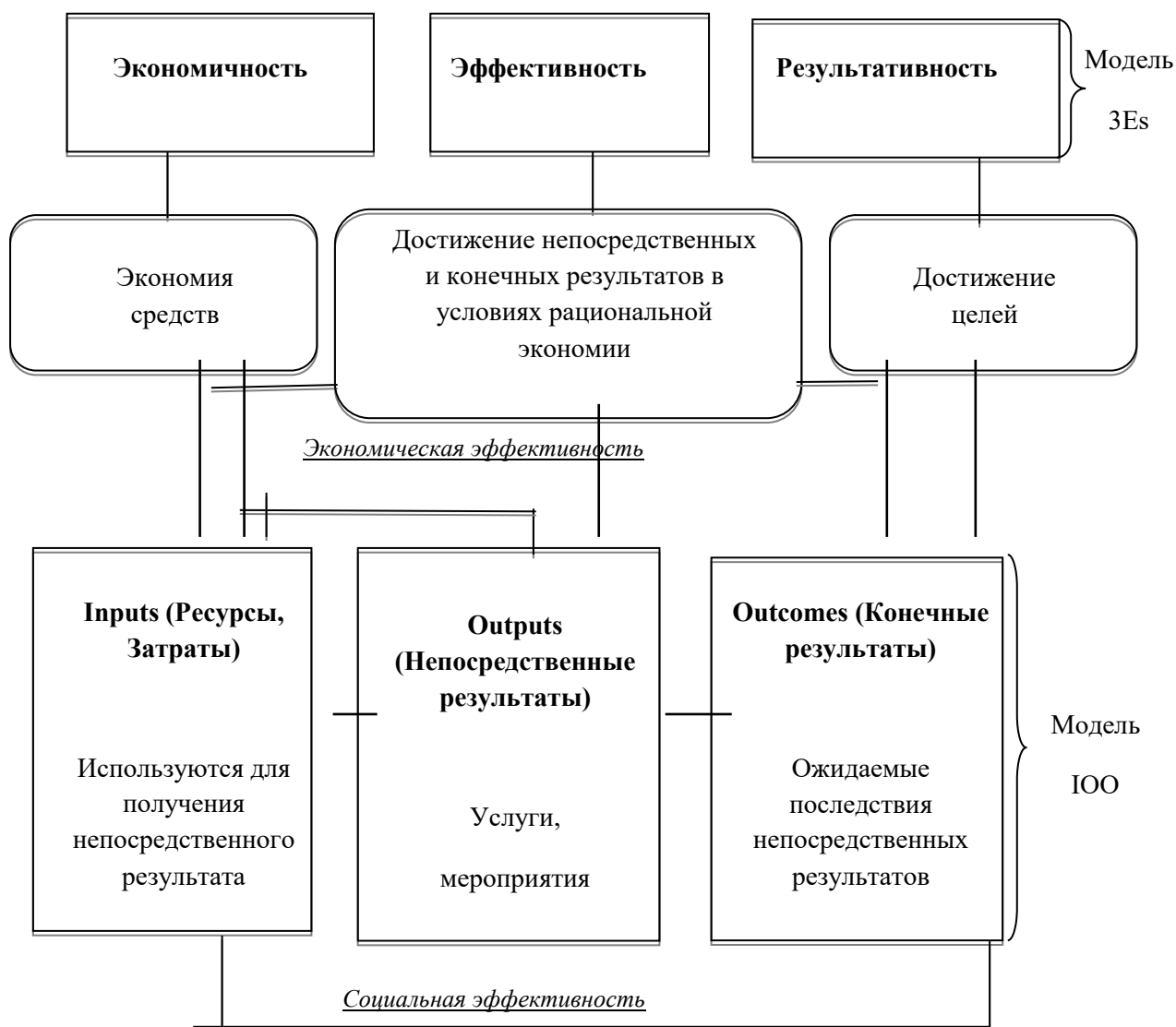
В соответствии с поставленными целью и задачами в исследовании рассмотрены пять групп вопросов.

*Первая группа вопросов связана с разработкой концептуального подхода к определению содержания эффективности управления местными бюджетами.*

Значительным препятствием в разработке системы оценки эффективности управления местными бюджетами является отсутствие единого подхода к учету специфики управления местными бюджетами, а также к определению самого понятия «эффективность управления местными бюджетами».

Анализ понятия «эффективность» ряда отечественных и зарубежных авторов, а также представленных в научной литературе классификаций в совокупности с рассмотрением эффективности в рамках моделей 3Es и IOO способствовал систематизации категорий на рисунке 1.

Таким образом, экономичность понимается как экономия средств, ресурсов, сокращения затрат, которые используются для получения непосредственного результата; результативность – как достижение целей, конечных результатов; а эффективность, представляя собой синтез экономичности и результативности, как достижение непосредственных и конечных результатов в условиях рациональной экономики.



Источник: составлено автором.

Рисунок 1 - Соотношение понятий «эффективность», «экономичность» и «результативность»

В целях исследования эффективность управления рассматривается в рамках концепций управления «по затратам» и «по результатам», что позволило сделать вывод о приоритетном положении результативной концепции в рамках

формируемой системы оценки эффективности управления местными бюджетами (СОЭУМБ).

Кроме того, актуальность результативного подхода к эффективности обусловлена тем, что в рамках применяемого в настоящее время в бюджетной сфере стандарта ISO серии 9000:2000, система менеджмента качества (СМК) является частью системы управления, которая ориентирована на достижение итогов (результатов), основанных на целях качества, удовлетворении нужд и ожиданий заказчиков (применительно к настоящему исследованию – населения).

Эффективность в рамках подхода ОЭСР соответствует эффективности модели 3Es, а также непосредственным результатам в рамках модели IOO. Наглядно данную ситуацию можно представить в виде таблицы 1.

Таблица 1 - Ключевые подходы к эффективности в рамках актуальных современных моделей

Модель 3Es	Экономичность	Эффективность	Результативность
Модель IOO	Inputs (ресурсы, затраты)	Outputs (непосредственные результаты)	Outcomes (конечные результаты)
ISO/CD2 9000 проект	-	Степень с какой запланированные деятельности реализуются и запланированные результаты достигаются	-
Стандарт ISO 9000:2015	Соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами		Степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов

Источник: составлено автором.

Таким образом, опираясь на современные подходы к определению и оценке эффективности, под эффективностью в рамках исследования понимается степень достижения непосредственных и конечных результатов.

Особое научно-теоретическое значение для анализа процесса управления бюджетами муниципальных образований имеет выделение специфических черт объектов управления местными бюджетами. Так, к особенностям доходной части местных бюджетов относятся:

- узкая налогооблагаемая база, основная часть налоговых доходов поступает от федеральных и региональных налогов и сборов в соответствии с нормативами отчислений;
- ограниченная самостоятельность – установление пределов изменения налоговых ставок и перечня налоговых льгот на федеральном уровне;
- неоднородность налоговых доходов местных бюджетов как по виду и статусу налогов, так и по видам местных бюджетов;
- существенная доля доходов местных бюджетов представлена безвозмездными перечислениями.

Среди специфических черт, отличающих процесс исполнения бюджетов муниципальных образований по расходам, стоит отметить прежде всего высокий удельный вес расходов на социально-культурные нужды. Около 70 процентов всех расходов государства в Российской Федерации на эти цели проходит через местные бюджеты (здравоохранение, образование). Кроме того, не все расходы местных бюджетов определяются порядком расходования собственных средств, порядок расходования средств определяется органом, их передавшим. Отличительной чертой управления расходами бюджетов муниципальных образований является также возможность принятия переданных государственных полномочий наряду с собственными полномочиями и высокая доля расходов на выполнение переданных полномочий ОГВ.

Управление источниками финансирования дефицита местных бюджетов характеризуется отсутствием внешних источников финансирования дефицита. Преобладающими источниками финансирования являются бюджетные и банковские кредиты. Важным моментом является регламентация предельных размеров дефицита бюджета, а также расходов на обслуживание муниципального долга.

Разработка теоретических положений с учетом выделенных особенностей является необходимой предпосылкой для формирования системы оценки эффективности управления местными бюджетами и ее развития. Таким образом, практическое применение и учет особенностей местных бюджетов являются

крайне значимыми факторами при уточнении категориального аппарата оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

В рамках СОЭУМБ содержание эффективности управления местными бюджетами может быть представлено в виде рисунка 2.



Источник: составлено автором.

Рисунок 2 - Уточнение определения «эффективность управления бюджетами» в рамках исследования

Резюмируя вышесказанное, в целях исследования в рамках результативного подхода к эффективности и процессного подхода к управлению под эффективностью управления местными бюджетами предлагается понимать степень достижения непосредственных результатов в процессе составления и утверждения проекта местного бюджета, его исполнения, контроля за исполнением, ведения бюджетного учета, оценки результатов управления с целью корректировки деятельности участников бюджетного процесса на муниципальном уровне; а также конечных результатов управления фондами денежных средств публично-правовых муниципальных образований в условиях нестабильности и ограниченности доходных источников местных бюджетов. При этом важно отметить, что данное определение и подход к управлению и его эффективности в полной мере соответствуют рекомендуемым стандартам ISO.

***Вторая группа вопросов посвящена разработке и формулировке принципов и критериев эффективности управления бюджетами муниципального образования с учетом особенностей управления местными бюджетами в Российской Федерации.***

В рамках формируемой СОЭУМБ предлагается применение системы

принципов эффективного управления бюджетами муниципальных образований (МО), которая раскрывает предназначение оценки эффективности управления местными бюджетами, а также способствует установлению критериев и условий оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований. В целях исследования в рамках СОЭУМБ к принципам относятся: целевая ориентация; оптимизация бюджетных рисков и обеспечение финансовой устойчивости; финансовая координация; прозрачность, открытость, доступность; законность; социальная направленность; всеобъемлющий бюджетный учет и независимый аудит; эффективность, оценка, соотношение цены и качества.

Таблица 2 - Соответствие целей и принципов эффективности управления местными бюджетами направлениям и критериям оценки

Цели МО	Стратегические цели управления МБ	Принцип эффективного управления МБ	Направление оценки	Критерий оценки эффективности управления МБ
Обеспечение задач и функций ОМСУ Удовлетворение общественных потребностей	Достижение непосредственных результатов управления МБ	– Принцип целевой ориентации. – Принцип законности. – Принцип финансовой координации.	Оценка достижения результатов в области управления МБ	- Критерий эффективности управления процессами. - Критерий эффективности проведения внутреннего аудита. - Критерий качества финансового менеджмента. - Критерий эффективности деятельности ОМСУ в области управления МБ.
	Оптимизация бюджетных рисков на местном уровне	– Принцип минимизации бюджетных рисков.	Оценка рисков бюджета	– Критерий эффективности управления бюджетными рисками.
	Повышение прозрачности управления МБ	– Принцип открытости и доступности.	Оценка открытости управления МБ	– Критерий открытости управления МБ.
	Достижение наилучших социально-экономических показателей	– Принцип социальной направленности.	Оценка социальной эффективности	- Критерий удовлетворения общественных потребностей. - Критерий достижения социально-значимых показателей.

Источник: составлено автором.

Так как бюджет выступает инструментом достижения целей развития муниципального образования, структура управления местным бюджетом должна



соответствовать целям развития муниципального образования и отражать природу полномочий органов местного самоуправления, участвующих в бюджетном процессе. Учитывая этот факт, при формировании системы оценки эффективности управления местными бюджетами предлагается использовать систему критериев, представленную в таблице 2.

*Третья группа вопросов связана с научным обоснованием методологического подхода к оценке эффективности управления местными бюджетами как системы, обладающей совокупностью специфических признаков.*

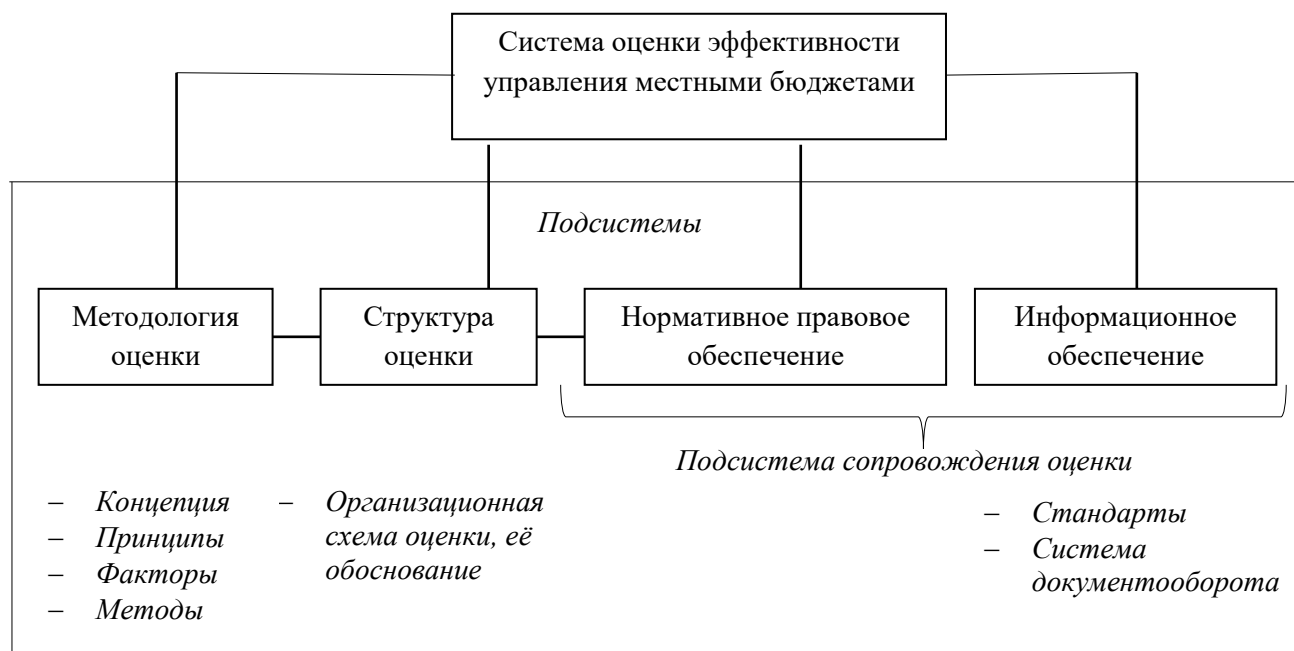
Обеспечению целостности взаимосвязанных управленческих, информационных и коммуникационных процессов управления местными бюджетами и его оценки способствует применение системного подхода при формировании СОЭУМБ.

В рамках системного подхода представленные подсистемы находятся в тесной взаимосвязи между собой. Оценка рассматривается как иерархически выстроенный комплекс взаимосвязанных элементов, объединенных в относительно автономные подсистемы. Кроме того, ценность применяемого подхода в целях исследования обусловлена также тем обстоятельством, что системный подход является не столько методом решения задач, сколько методом их постановки на качественно более высоком уровне. Системный подход, согласно стандарту ISO 9000:2000, также является одним из восьми принципов менеджмента качества, способствующих достижению целей качества.

На рисунке 3 в качестве ключевых подсистем СОЭУМБ выделены подсистемы методологии, структуры и сопровождения процесса оценки. Взаимосвязь данных подсистем обусловлена прямой зависимостью структуры оценки от разработанной методологии. Так, в зависимости от выбранной концепции и, соответственно, от принципов и методов оценки, формируется организационная схема оценки. В свою очередь методология и структура оценки будут оказывать непосредственное влияние на подсистему сопровождения оценки, обеспечивая нормативное правовое и информационное обеспечение в соответствии с разработанной структурой и организационной схемой оценки.

Вышеназванные подсистемы представляют собой основу оценочной деятельности, которая оказывает непосредственное влияние на механизм оценки, разработку инструментария, критериев и показателей оценки эффективности управления местными бюджетами.

Систему оценки эффективности управления бюджетами на местном уровне можно представить в виде рисунка 3.



#### Оценочная деятельность

- Цели, задачи оценки
- Стратегия, тактика
- Объект, субъект оценки
- Содержание и организация процесса оценки
- Схема, обоснование этапов оценки
- Сроки реализации оценочных мероприятий
- Оформление результатов оценки
- Организация совершенствования оценки

#### Механизм оценки

- Функции оценки
- Технология проведения оценки
- Инструментарий оценки
- Критерии, показатели оценки

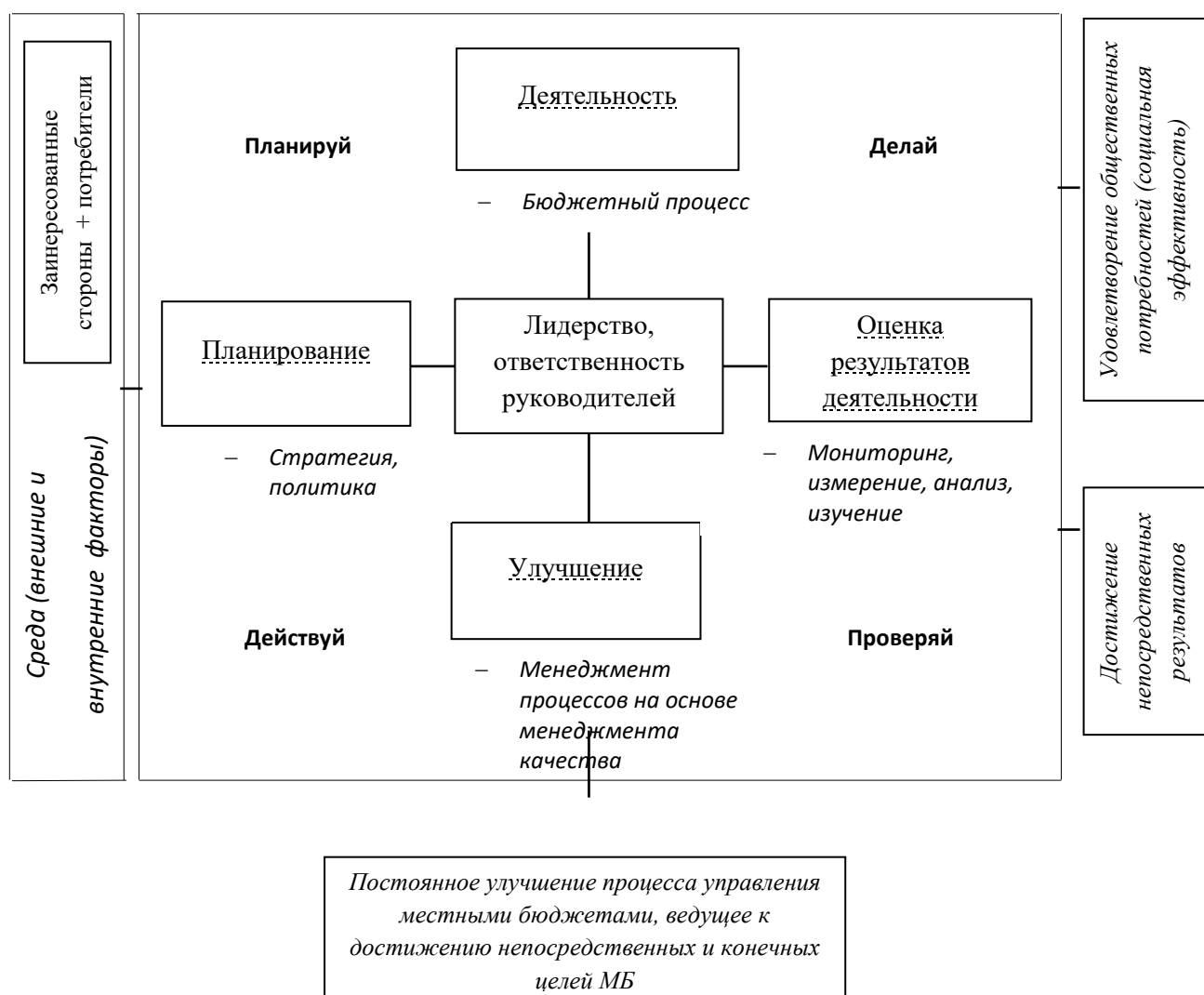
Источник: составлено автором.

Рисунок 3 - Система оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований

В целях решения поставленных перед органами местного самоуправления задач и достижения долгосрочных целей муниципальных образований, в том числе в управлении местными бюджетами, целесообразно применение

процессного подхода на основе менеджмента качества, рассмотренного на рисунке 4.

Представленная на рисунке 4 схема отражает условия повышения степени удовлетворения общественных потребностей и достижения непосредственных результатов от управления местными бюджетами за счет постоянного улучшения процесса управления в рамках процессного подхода и цикла «Планируй-Делай-Проверяй-Действуй», а также внедрения риск-ориентированного мышления.



Источник: составлено автором.

Рисунок 4 - Управление местными бюджетами в соответствии с циклом организационного управления PDCA (Plan-Do-Check-Act) Деминга-Шухарта

Применительно к исследованию схема процессного подхода к управлению местными бюджетами в рамках СМК может быть представлена в виде рисунка 5.

Особую значимость при формировании системы оценки управления местными бюджетами приобретает функционирование бюджетного менеджмента и бюджетного маркетинга как подсистем управления местными бюджетами.



Источник: составлено автором.

Рисунок 5 - Схема управления местными бюджетами СМК органов местного самоуправления

В соответствии с методом Всеобщего Управления качеством (Total Quality Management – TQM) целесообразно подходить к процессу управления местными бюджетами посредством постоянного совершенствования трёх составляющих

– качества продукции, качества организации процессов и уровня квалификации персонала.

Так как в основу формируемой системы оценки эффективности управления местными бюджетами заложены базовые принципы системы менеджмента качества в соответствии со стандартом ISO 9001-2015, в одной из подсистем управления местными бюджетами необходимо выделить управление бюджетными рисками с помощью риск-ориентированного мышления.

Вышеуказанные специфические особенности управления в рамках системы оценки эффективности управления местными бюджетами должны лежать в основе СОЭУМБ, определяя ключевые направления и критерии оценки эффективности управления местными бюджетами.

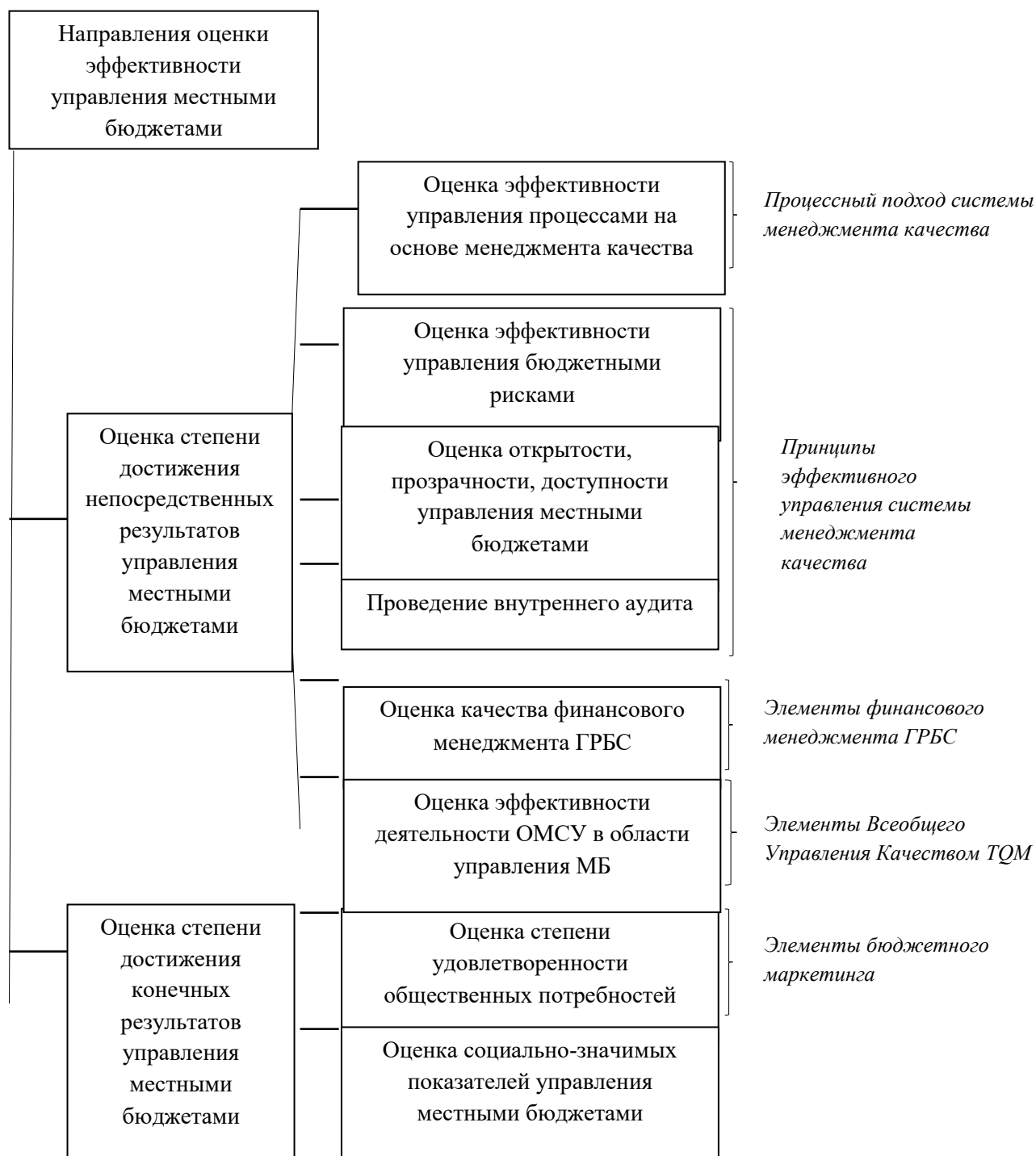
Перспективу для решения данного вопроса открывает рассмотрение целей муниципальных образований в области управления бюджетами, так как именно цели и задачи определяют основные направления оценочной деятельности органов местного самоуправления, представленные на рисунке 6.

***Четвертая группа вопросов связана с разработкой методики и инструментария оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.***

В рамках формируемой СОЭУМБ стратегической целью системы менеджмента качества управления местными бюджетами предлагается считать построение такой системы управления бюджетами муниципальных образований, которая обеспечит условия для её улучшения, стабильное повышение эффективности, повышая в конечном счете уровень удовлетворенности потребителей (населения). При этом для оценки эффективности управления местными бюджетами целесообразно оценивать эффективность управления по стадиям бюджетного процесса.

Для определения эффективности управления бюджетами муниципальных образований в рамках формируемой системы необходимо оценивать эффективность по каждому направлению оценки эффективности управления местными бюджетами, представленному на рисунке 6. Так, в целях формирования системы показателей и индикаторов оценки эффективности управления

бюджетами муниципальных образований в рамках СОЭУМБ в исследовании предложена система показателей.



Источник: составлено автором.

Рисунок 6 - Направления оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований

Для анализа направлений оценки эффективности управления местными бюджетами по стадиям бюджетного процесса, возможно представить ключевые направления:

а) Оценка эффективности управления МБ на стадии составления и утверждения проектов:

- оценка бюджетного планирования, внедрения программно-целевых принципов организации деятельности ОМСУ.

б) Оценка эффективности управления МБ на стадии исполнения МБ:

- по доходам: Оценка эффективности управления налоговыми доходами, оценка эффективности управления неналоговыми доходами;

- по расходам: Оценка эффективности муниципальных целевых программ, оценка эффективности муниципальных закупок, оценка эффективности муниципальных услуг;

- по ИФДБ: Оценка эффективности управления долговыми обязательствами, оценка эффективности управления дефицитом бюджета.

в) Оценка эффективности управления МБ на стадии контроля за исполнением МБ:

- оценка соблюдения бюджетного законодательства, оценка эффективности муниципального финансового контроля (МФК).

Кроме того, целесообразно рассмотреть методику оценки эффективности управления местными бюджетами в рамках СОЭУМБ. При проведении оценки можно выделить следующие этапы:

- расчет разработанных показателей эффективности, проведение SWOT-анализа;

- расчет интегрированного показателя эффективности управления бюджетом муниципального образования;

- ранжирование муниципальных образований по степени эффективности, составление рейтинга;

- постановка приоритетных целей и задач по корректировке деятельности, направленных на повышение эффективности управления бюджетом муниципального образования, и разработка системы мер их реализации.

*Пятая группа вопросов предполагает формирование и обоснование рекомендаций по совершенствованию оценки эффективности управления местными бюджетами.*

Развитие процесса оценки эффективности управления местными бюджетами в Российской Федерации сопровождается значительными изменениями в бюджетной сфере.

В целях развития СОЭУМБ целесообразно проведение работы по ряду направлений:

– Нормативное закрепление методологических основ системы оценки. Одной из главных причин необходимости нормативного закрепления системы оценки является стремление органов государственной власти и органов местного самоуправления к созданию качественного правового инструментария, отвечающего требованиям современной бюджетной системы.

– Повышение открытости процессов управления бюджетами муниципальных образований и его оценки. В исследовании предложена адаптация методики открытости бюджетных данных, а также методики составления рейтинга субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных на местном уровне. Данное предложение реализуется путем подготовки и размещения в открытом доступе информации о бюджете на каждом этапе бюджетного цикла.

– Повышение бюджетной самостоятельности муниципальных образований. Бюджетная самостоятельность территориального образования является важнейшим индикатором, отражающим эффективность реализации региональной и муниципальной бюджетной политики.

Оценку бюджетной самостоятельности целесообразно проводить с применением следующих групп показателей:

- показатели доходного потенциала муниципального образования;
- показатели финансовой устойчивости;
- показатели эффективности проводимой ОМСУ бюджетной политики.



В условиях низкой налоговой автономии местных бюджетов эффективным инструментом повышения бюджетной самостоятельности становится управление доходами и расходами муниципального образования:

– Увеличение налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов и их оценка. На современном этапе при формировании доходной базы всех бюджетов бюджетной системы особое значение приобретает повышение качества администрирования доходов, совершенствование порядка взимания отдельных видов платежей, отказ от нерезультативных налоговых преференций.

– Оценка эффективности налоговых расходов в рамках налогового стимулирования. Для оценки управления налоговыми расходами и ее интеграции в бюджетный процесс необходимо совершенствование и развитие механизма и процедур оценки, а также разработка новых показателей оценки. С внедрением комплексного механизма аудита (обзора) бюджетных расходов, в том числе системы управления налоговыми расходами, и его интеграции в бюджетный процесс муниципальных образований, необходимо также будет оценивать эффективность по данным направлениям.

– Внедрение и оценка проектного управления на местном уровне. Задача заключается в том, чтобы сконцентрировать административные и финансовые ресурсы для решения конкретных задач в рамках проектного подхода и оценивать эффективность управления по итогу.

– Оценка модельного бюджета как направления оценки эффективности управления местным бюджетом. Формирование модельного бюджета направлено на повышение финансовой устойчивости местных бюджетов, в том числе на обеспечение социально-экономического развития муниципальных образований. В связи с растущим влиянием модельного бюджета необходимо выделить оценку модельного бюджета как одно из направлений оценки эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

– Применение сбалансированной системы показателей для оценки эффективности управления местными бюджетами. Главным достоинством ССП является то, что сбалансированная система показателей обеспечивает интеграцию финансовых и нефинансовых показателей с учетом причинно-следственных

связей между результирующими индикаторами, критериями и факторами, под влиянием которых они формируются. Это позволит осуществлять детализированную оценку управления местными бюджетами, контролировать наиболее важные финансовые и нефинансовые показатели деятельности, которые являются целевыми для органов местного самоуправления, и степень достижения которых определяет движение муниципального образования согласно заданной стратегии.

– Реализация Стратегии пространственного развития на период до 2025 года. Стратегия пространственного развития на период до 2025 года направлена на эффективную организацию экономического пространства в России за счёт формирования и развития перспективных центров экономического роста, раскрытия экономического потенциала различных типов территорий, развития человеческого капитала.

### **III Заключение**

В рамках исследования была поставлена и решена научно-практическая задача развития и совершенствования теоретических и практических подходов к системе оценки эффективности управления местными бюджетами.

Решение данной задачи потребовало с научной точки зрения определить теоретические особенности управления местными бюджетами в Российской Федерации, разработать принципы и критерии эффективного управления местными бюджетами и его оценки.

Предложенная классификация факторов, влияющих на эффективность управления местными бюджетами и проведенный анализ отдельных аспектов управления бюджетами позволили разработать систему оценки эффективности управления местными бюджетами (СОЭУМБ) и рекомендации по ее совершенствованию, способствующие повышению эффективности управления бюджетами муниципальных образований.

Уточнение элементов СОЭУМБ, расчет предложенных показателей эффективности в рамках разработанной методики оценки эффективности управления местными бюджетами приведут к комплексному совершенствованию оперативного управления на местном уровне.

#### IV Список работ, опубликованных по теме диссертации

*Публикации в рецензируемых научных изданиях,  
определенных ВАК при Минобрнауки России:*

1. Никульшина<sup>1)</sup>, Е.С. Эффективность управления местными бюджетами: теоретические аспекты / Е.С. Никульшина // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 5 (Часть 1). – С. 311-316. – ISSN 1999-2300.

2. Никульшина, Е.С. Особенности оценки качества управления местными бюджетами / Е.С. Никульшина // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 5 (Часть 1). – С. 1163-1168. – ISSN 1999-2300.

3. Никульшина, Е.С. Состояние и перспективы системы оценки эффективности управления местными бюджетами / Е.С. Никульшина // Путеводитель предпринимателя. Научно-практический сборник трудов. – 2016. – Выпуск XXX. – С. 176-187. – ISSN 2073-9885.

4. Сафронова, Е.С. Системный подход к оценке эффективности управления местными бюджетами, факторы и критерии оценки / Е.С. Сафронова // Инновации и инвестиции. – 2019. – № 12. – С. 289-293. – ISSN 2307-180X.

*Публикации в других научных изданиях:*

5. Сафронова, Е.С. Переход от затратной к результативной модели управления местными бюджетами / Е.С. Сафронова // The genesis of genius. – 2016. – № 6. – С. 79-81. – ISSN 7634-5688.

---

<sup>1)</sup> Фамилия изменена в связи с замужеством.