

0-794836

На правах рукописи



**Дуплинская Елена Борисовна**

**ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Специальности

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(менеджмент)

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

✓

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Новосибирск – 2011

И. С. С. И. И.		
Входящий:	58/04-525	
18	04	2011 г.

**Работа выполнена на кафедре «Менеджмент и антикризисное управление»  
НОУ ВПО «Сибирская академия финансов и банковского дела»**

**Научный руководитель:** Доктор экономических наук, профессор,  
заведующий кафедрой финансов  
НОУ ВПО Центросоюза Российской Федерации «Си-  
бирский университет потребительской кооперации»  
**Кисельников Александр Андреевич**

**Научный консультант** Доктор экономических наук, доцент, первый прорек-  
тор, заведующий кафедрой финансов и кредита  
НОУ ВПО «Сибирская академия финансов и банков-  
ского дела»  
**Баранова Инна Владимировна**

**Официальные оппоненты:** Доктор экономических наук, профессор, первый про-  
ректор ГОУ ВПО «Владивостокский государственный  
университет экономики и сервиса»  
**Мальцева Галина Ивановна**

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000807365

Доктор экономических наук, доцент, проректор по  
социальным вопросам ГОУ ВПО «Томский государ-  
ственный университет»  
**Казakov Владимир Владимирович**

**Ведущая организация:** ГОУ ВПО «Омский государственный университет  
им. Ф.М. Достоевского», кафедра государственного и  
муниципального управления

Защита состоится 29 апреля 2011 г. в 12.00 часов на заседании Диссертацион-  
ного совета Д 521.021.01 по экономическим наукам при НОУ ВПО «Сибирская ака-  
демия финансов и банковского дела» по адресу: 630051, г. Новосибирск, ул. Ползунова,  
7, зал заседаний Диссертационного совета, ауд. 21.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке НОУ ВПО «Сибирская ака-  
демия финансов и банковского дела», с авторефератом – на официальном сайте  
НОУ ВПО «Сибирская академия финансов и банковского дела» (<http://www.safbd.ru>).

Автореферат разослан «29» марта 2011 г.

Отзывы на автореферат в двух экземплярах, заверенные гербовой печатью,  
просим направлять на имя ученого секретаря Диссертационного совета.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета  
д-р экон. наук, доцент

И.В. Баранова

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Современный этап развития России характеризуется повышенным вниманием к проблемам модернизации публичного управления. В основе организационных преобразований, обеспечивающих административную и бюджетную реформы, лежит переход к более децентрализованному публичному управлению (ПУ), т.е. стимулированию заинтересованности органов государственной власти и местного самоуправления, участвующих в управлении публичными финансами, в повышении эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Проводимые мероприятия в сфере ПУ внесли изменения в систему межбюджетных отношений, однако не все инструменты этой предметной области дают ожидаемый эффект. Основная причина этого – недостаточность бюджетных средств, особенно на региональном уровне, а также отсутствие комплексного и системного подходов к исследованию вопросов бюджетного регулирования в условиях модернизации ПУ.

В рамках осуществляемых административной и бюджетной реформ перед органами ПУ встала проблема оценки результативности бюджетного регулирования. Вопросы оценки результативности начали активно подниматься в странах Запада в 70-х годах XX века, что было обусловлено реализацией политики в области приватизации государственной собственности. РФ столкнулась с подобной проблемой в 90-е годы XX века, особое внимание ее решению стали уделять с 2003 г., с началом первого этапа административной реформы, преследующей политическую цель укрепления государственной власти в стране.

Проблемным методическим вопросом бюджетного регулирования в России остается разработка индикаторов и целевых показателей, по которым должна оцениваться эффективность и результативность бюджетного регулирования. Действующее федеральное законодательство недостаточно четко регламентирует новую модель бюджетирования, в том числе и в области понятийного аппарата. В результате органы ПУ субъектов Федерации оказались дезориентированными и зачастую копируют федеральный опыт, не учитывая специфики регионов.

Отсутствие комплексного подхода к оценке результативности бюджетного регулирования приводит к получению неполной, недостоверной информации, ослаблению контроля за формированием и реализацией эффективной бюджетной политики на региональном уровне.

Все вышеназванные причины обуславливают необходимость исследования процесса модернизации ПУ и формирования научно-практического инструментария, обеспечивающего возможность осуществления формализованных оценок бюджетного регулирования и его результативности с учетом специфических особенностей публично-правовых образований (ППО), т.к. в условиях модернизации ПУ актуализируются вопросы оценки результативности бюджетного регулирования.

**Степень научной разработанности проблемы.** Сущность публичного управления исследовались такими отечественными учеными как

Р.Р. Абдулвагапова, А.С. Деев, Н.Ю. Маринчак, Н.П. Носова, В.М. Чибинев, В.Е. Чиркин и др.

Теоретико-методологические основы экономики общественного сектора и публичных финансов нашли отражение в трудах А.М. Бабич, О.В. Врублевской, В.В. Казакова, А.А. Кисельникова, А.М. Лаврова, Г.И. Мальцевой, Л.Н. Павловой, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Б.М. Сабантти, Л.И. Якобсона, М.И. Яндиева, П. Самуэльсона, Дж. Стиглица и др.

Проблематика модернизации ПУ и совершенствования управления публичными финансами рассматривается в работах Е.М. Бухвальда, Л.С. Гринкевич, Д.Ю. Завьялова, О.Б. Ивановой, В.В. Казакова, А.М. Лаврова, А.В. Улюкаева и др.

Вопросы бюджетного регулирования и оценки эффективности бюджетных средств исследовались в трудах отечественных ученых-экономистов: А.М. Бабич, И.В. Барановой, Е.В. Боровиковой, Т.В. Брайчевой, А.М. Емельянова, А.Г. Игудина, И.Д. Мацкуляка, Л.Н. Павловой, В.Г. Панскова, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, М.В. Романовского, Н.В. Фадейкиной, В.А. Христенко, Ю.Г. Швецова и др.

Проблемами модернизации ПУ, оценки эффективности и результативности деятельности органов ПУ занимались и зарубежные исследователи: Ле Гофф Ж., В. Мор, Ф. Мошер, Н. Мэннинг, Д. Осборн, П. Пластрик, Н. Парисон, В. Цапф, Г. Хиль и др.

Вместе с тем, в отечественной и зарубежной литературе не получили развития и требуют дополнительного исследования проблемы оценки результативности бюджетного регулирования в условиях модернизации ПУ.

Необходимость решения данной проблемы обусловила выбор темы, цель и задачи данной работы.

**Цель диссертационного исследования** состоит в разработке и реализации методических подходов к оценке результативности бюджетного регулирования в условиях модернизации ПУ.

**Задачами** исследования, обеспечивающими достижение поставленной цели, являются:

- изучение методологических основ формирования и реализации механизма бюджетного регулирования в условиях модернизации ПУ;

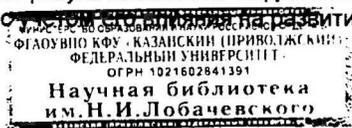
- изучение концептуальных основ и систематизация проблем оценки эффективности и результативности бюджетного регулирования как факторов социально-экономического развития ППО;

- обоснование необходимости разработки научно-практического инструментария оценки эффективности и результативности бюджетного регулирования;

- анализ тенденций развития методического инструментария оценки эффективности и результативности распределения межбюджетных трансфертов;

- изучение подходов к распределению межбюджетных трансфертов и особенностей бюджетного регулирования на уровне «регион – муниципальные образования» с учетом специфики системы ПУ;

- разработка и реализация модельно-методического инструментария интегральной оценки результативности бюджетного регулирования на региональном уровне **с учетом специфики распределения ППО региона.**



**Область исследования.** Содержание диссертации соответствует специальности 08.00.05 «*Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент)*»: п. 10.2 «*Сущность, структура и отличительные особенности системы публичного управления, основные тенденции и направления ее развития в современных условиях. Принципы организации, ресурсы и процесс публичного управления*», п. 10.3 «*Публичное управление в условиях глобализации и становления информационного общества. Особенности национальной организации системы публичного управления. Реформы в системе публичного управления*»; специальности 08.00.10 «*Финансы, денежное обращение и кредит*»: п. 2.3 «*Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике*», п. 2.5 «*Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования*» Паспорта специальностей ВАК РФ.

**Объектом диссертационного исследования** является процесс бюджетного регулирования в условиях модернизации публичного управления.

**Предмет исследования** – оценка результативности бюджетного регулирования, как специфический процесс публичного управления.

**Теоретическая и методологическая основы исследования.** Теоретической основой исследования послужили научные положения, содержащиеся в фундаментальных трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых в области исследования экономики общественного сектора и публичных финансов, теории систем, теории организации, финансового и стратегического менеджмента, экономического анализа (на макро-, мезо- и микроуровне) и др.

**Методологической основой исследования** выступают общенаучные методы познания (в том числе диалектический), предопределяющие изучение социально-экономических явлений, процессов и закономерностей, а также систем в постоянном развитии и взаимосвязи. В процессе диссертационного исследования для решения поставленных задач использовались методы системного и структурного анализа, методы теории систем и синергетики (абстрагирование, анализ, синтез, моделирование и др.), а также статистические методы (наблюдение, выборка, группировка, графическое моделирование, кластерный метод и др.).

**Информационную базу исследования** составили законодательные, нормативные и методические документы, регламентирующие: реализацию бюджетного процесса; формирование системы показателей оценки эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления; доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов ПУ. При работе над диссертацией использовались законодательные и нормативные акты РФ и Новосибирской области, статистические данные, характеризующие состояние публичных финансов, Министерства финансов РФ, Федеральной службы государственной статистики (в том числе ее Территориального органа по Новосибирской области), субъектов РФ и их муниципальных образований; результаты исследований ведущих университетов и научно-исследовательских организаций, размещенные на интернет-сайтах;

публикации в периодической печати; материалы научно-практических конференций и собственные исследования автора.

**Научная новизна** полученных и представленных результатов в целом заключается в разработке методического подхода к оценке результативности бюджетного регулирования в условиях модернизации ПУ.

Наиболее важные результаты исследования, полученные лично автором и обладающие научной новизной, заключаются в следующем:

*По специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент):*

– на основе изучения дефиниций «управление» предложена авторская трактовка публичного управления как процесса целенаправленного воздействия органов государственной власти и местного самоуправления на объект управления на основе законодательства в целях повышения экономического роста публично-правовых образований и качества жизни населения; выявлены и систематизированы характерные особенности каждого этапа модернизации публичного управления в России (п. 10.2);

– в целях повышения эффективности публичного управления расширена система принципов организации публичного управления с включением в нее принципов: устойчивости, общественного участия, subsidiarity, ответственности; обоснована целесообразность последовательного внедрения принципа ответственности органов публичного управления за конечный результат и совершенствования методических подходов к оценке бюджетного регулирования (п. 10.2);

– обоснована необходимость представления бюджетного регулирования как сложной системы и определены условия ее существования как экономической категории: наличие закономерных связей между ее элементами и вступление субъектов управления в особые отношения (юридические, финансовые, технологические), связанные с формированием, функционированием и развитием системы публичного управления (п. 10.11).

*По специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит:*

– разработан методический и модельный инструментарий оценки эффективности и результативности бюджетного регулирования, включающий в себя совокупность методов и инструментов, посредством которых органы публичного управления воздействуют на процесс бюджетного регулирования для достижения целей, определенных социально-экономической политикой государства, и позволяющий осуществлять оценку эффективности и результативности бюджетного регулирования (п. 2.3);

– разработана методика сравнительной комплексной оценки эффективности бюджетного регулирования, основанная на применении метода кластерного анализа, позволяющая при распределении межбюджетных трансфертов ранжировать публично-правовые образования по уровню социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности (п.2.5);

– предложена и реализована методика оценки результативности бюджетного регулирования, позволяющая ранжировать уровень управления публичными финансами в пространственно-временном аспекте (п. 2.5).

**Теоретическое значение диссертационной работы** заключается в развитии подхода к оценке результативности бюджетного регулирования в условиях модернизации ПУ. Авторский подход к оценке результативности позволяет на основе предлагаемых методических разработок расширить информационно-аналитические возможности оценки, повысить её объективность и достоверность, а также обеспечивает повышение ответственности органов ПУ за эффективное использование бюджетных средств и в конечном итоге эффективности ПУ.

**Практическая значимость исследования** заключается во внедрении предлагаемых автором методик оценки эффективности и результативности бюджетного регулирования, системного анализа с использованием кластерного метода при оценке бюджетного регулирования, результативности деятельности органов власти в процессе управления публичными финансами и в возможности использования основных положений диссертации для повышения эффективности организации ПУ на региональном и муниципальном уровнях.

Результаты исследования доведены до конкретных методических рекомендаций, что позволит использовать их органами власти и местного самоуправления для оценки эффективности и результативности бюджетного регулирования, и в конечном итоге оценки эффективности деятельности органов ПУ.

**Апробация результатов диссертационного исследования** осуществлялась в ходе научно-практических конференций и семинаров. Основные результаты диссертационного исследования обсуждались и получили положительную оценку на научно-практических конференциях различного уровня: «Наука. Технологии. Инновации» (г. Новосибирск, 2004 г.); «Проблемы управления экономикой в трансформируемом обществе» (г. Пенза, 2006 г.); «Актуальные проблемы финансов и учета в организациях потребительской кооперации, других сферах и отраслях» (г. Новосибирск, 2007 г.).

Полученные результаты нашли практическое применение в деятельности Министерства финансов Республики Алтай в качестве методических рекомендаций при подготовке проекта республиканского бюджета, а также в учебном процессе НОУ ВПО «Сибирская академия финансов и банковского дела» (САФБД), ГОУ ВПО «Сибирский государственный университет путей сообщения» (СГУПС), НОУ ВПО «Сибирский университет потребительской кооперации» (СибУПК) при изучении дисциплин «Бюджетная система Российской Федерации», «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление», что подтверждается актами-справками о внедрении.

**Публикации.** По теме диссертационного исследования опубликовано 16 работ общим объемом 4,77 п.л., из них 4 статьи (2,2 п.л.) в изданиях, рекомендованных ВАК.

**Структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

**Во введении** обоснована актуальность темы исследования; определены цель и задачи; выделены объект и предмет исследования; представлены основные методы исследования; охарактеризованы теоретическая,

методическая, информационная базы исследования; сформулированы основные элементы научной новизны; раскрыта теоретическая и практическая значимость результатов исследования и представлена их апробация.

**В первой главе «Бюджетное регулирование в условиях модернизации публичного управления»** представлена модель ПУ, систематизированы этапы реализации ПУ, уточнено определение модернизации ПУ, обоснована необходимость рассмотрения бюджетной политики как инструмента ПУ; проведен ретроспективный анализ бюджетной политики в РФ, показан механизм и определен инструментарий бюджетного регулирования.

**Во второй главе «Методические подходы к оценке эффективности и результативности бюджетного регулирования»** определены сущность, отличие и взаимосвязь эффективности и результативности бюджетного регулирования; систематизированы методические подходы к оценке налогового потенциала как фактора повышения эффективности бюджетной политики; проанализированы методические подходы к разработке бюджетной политики в условиях бюджетирования, ориентированного на результат; разработан методический и модельный инструментарий оценки эффективности и результативности бюджетного регулирования.

**В третьей главе «Оценка практики бюджетного регулирования в субъекте Федерации»** проведен анализ практики разработки бюджетной политики в Новосибирской области; апробирован метод кластерного анализа для оценки эффективности распределения межбюджетных трансфертов; проведена оценка результативности бюджетного регулирования в Новосибирской области.

**В заключении** обобщены основные результаты проведенного исследования, сформулированы выводы и рекомендации по применению разработанных в диссертации положений.

## **II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

На основе изучения дефиниций «управление» предложена авторская трактовка публичного управления как процесса целенаправленного воздействия органов государственной власти и местного самоуправления на объект управления на основе законодательства в целях повышения экономического роста публично-правовых образований и качества жизни населения; выявлены и систематизированы характерные особенности каждого этапа модернизации публичного управления в России.

Поскольку в рамках диссертационного исследования речь идет о ПУ с позиции получения определенного результата, а именно, повышении качества жизни населения, то система ПУ рассматривается как система программно-целевого управления для обеспечения эффективного решения задач и функций органов ПУ. Модель публичного управления включает в себя цель, задачи, методы, объекты и субъекты ПУ (рис. 1).

Представленная модель ПУ ориентирована на обеспечение эффективного решения задач и функций органов ПУ и должна способствовать:

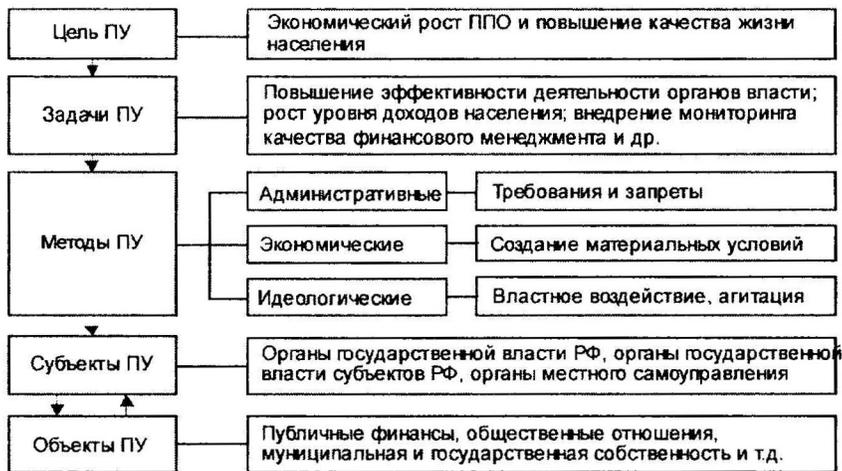


Рисунок 1 – Модель публичного управления

- формированию высокопрофессионального и высокоэффективного института ПУ;
- созданию условий для обеспечения транспарентности деятельности органов ПУ через оценку эффективности и результативности их деятельности;
- развитию информационной обеспеченности управления бюджетным процессом.

*Модернизация ПУ* представляет собой процесс системных преобразований институтов ПУ с целью повышения эффективности управления публичными финансами. Модернизация как перманентный процесс активизируется во время кризисов и сопровождается существенной модификацией всей системы общественных отношений (табл. 1).

Таблица 1 – Характеристика этапов модернизации публичного управления

Этап	Фактор	Результат
1	2	3
Первый этап (1991 – 2002 г.)	Нестабильность политического режима. Низкая эффективность публичного управления	Департизация государственного аппарата и формирование федеральных органов исполнительной власти, не отличавшихся от советских министерств и ведомств по своей типологии и компетенции. Разработка первой концепции преобразований, в которой обозначены проблемы граждан и органов власти
Второй этап (2003 – 2004 г.)	Избыточность и дублирование функций органов исполнительной власти	Проведена реструктуризация системы федеральных органов исполнительной власти (выделены министерство-служба-агентство). Принято новое законодательство о гражданской службе, направленное на ее рационализацию. Начата работа специально созданной в 2003 г. правительственной комиссии по проведению административной реформы

1	2	3
Третий этап (2005 – 2007 гг.)	Высокая степень концентрации власти, коррупция	Принята Концепция административной реформы с целью повышения качества и доступности государственных услуг, ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства
Четвертый этап (с 2007 г. по настоящее время)	Обострение проблем несоответствия друг другу проводимых преобразований	Проведенные преобразования не отличаются достаточной завершенностью и согласованностью, такие коренные проблемы публичного управления, как неэффективность и коррупция, остаются нерешенными, отмечается некоторое снижение рейтингов эффективности и качества публичного управления (например, по индексу восприятия коррупции, индикаторам работы органов исполнительной власти, индексу развития электронного правительства). Введены административные регламенты, принят Закон о коррупции и Национальный план противодействия коррупции

Главным элементом *модернизации ПУ* является механизм финансового обеспечения решения вопросов регионального и местного значения. Основными целевыми ориентирами в данной предметной области являются упорядочение функционирования бюджетной и налоговой систем, соответствие доходных полномочий и расходных обязательств органов государственной власти и местного самоуправления в целях обеспечения сбалансированности их бюджетов.

**В целях повышения эффективности публичного управления расширена система принципов организации публичного управления с включением в нее принципов: устойчивости, общественного участия, субсидиарности, ответственности; обоснована целесообразность последовательного внедрения принципа ответственности органов публичного управления за конечный результат и совершенствования методических подходов к оценке бюджетного регулирования.**

Функционирование ПУ должно опираться на принципы, обеспечивающие его эффективность. Современные исследователи по разному представляют принципы управления. В рамках данного исследования расширена система *принципов ПУ* и введены:

- принцип устойчивости, который предполагает создание условий для адаптации общества к различным изменениям, то есть обеспечение устойчивого воспроизводства ППО;
- принцип общественного участия, означающий активное участие заинтересованных групп населения в управлении и развитии ППО;
- принцип субсидиарности, обеспечивающий в иерархии соблюдение интересов нижестоящего уровня, а при планировании мероприятий на локальном уровне – учет государственной политики;
- принцип ответственности, предполагающий использование в качестве основного инструмента публичного управления бюджетирование, ориентированное на результат.

Взаимодополняемость указанных принципов ПУ позволит более эффективно осуществлять управление ППО в условиях модернизации ПУ. Реализация принципов ПУ имеет как экономическое, так и социальное значение и заключается в следующем: повышая эффективность ПУ, модернизация ПУ ведет к совершенствованию механизмов разработки и реализации государственной политики, прозрачности и подконтрольности гражданскому обществу институтов ПУ.

Обоснована необходимость представления бюджетного регулирования как сложной системы и определены условия ее существования как экономической категории: наличие закономерных связей между ее элементами и вступление субъектов управления в особые отношения (юридические, финансовые, технологические), связанные с формированием, функционированием и развитием системы публичного управления.

Бюджетное регулирование, под которым понимается разработка мер вышестоящих органов ПУ по выравниванию *доходов бюджетов* ППО, отстающих по объективным причинам в своем социально-экономическом развитии, осуществляется на основе соответствующего научно-практического инструментария (рис. 2).

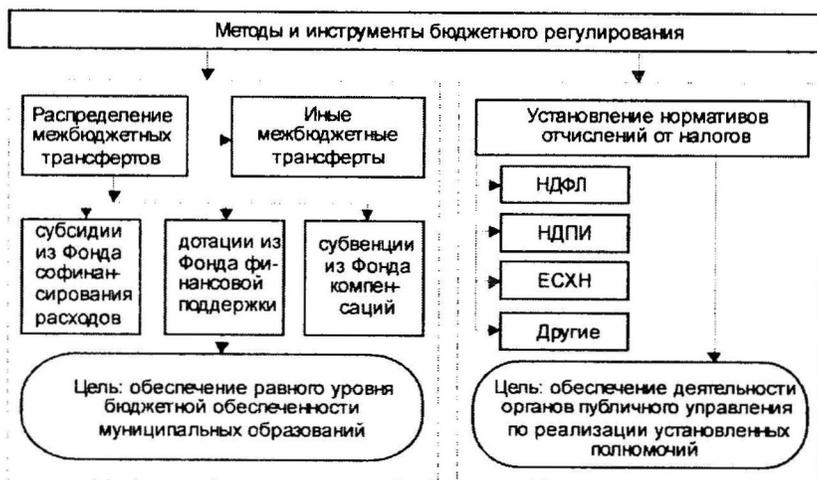


Рисунок 2 – Методы и инструменты бюджетного регулирования на региональном уровне

На основе представленных методов и инструментов осуществляется выполнение органами ПУ возложенных на них полномочий при соблюдении финансовой обеспеченности проводимой ими политики.

Основу механизма бюджетного регулирования составляет закрепление определенного порядка движения бюджетных средств между уровням

бюджетной системы и организация финансовых отношений, возникающих по этому поводу. С помощью механизма бюджетного регулирования органы ПУ всех уровней выполняют возложенные на них полномочия и решают вопросы распределения налогов, оказания финансовой помощи бюджетам ППО другого уровня (табл. 3).

Таблица 3 – Характеристика элементов механизма бюджетного регулирования на региональном уровне

Элементы		Характеристика
Цели	тактические	Достижение сбалансированности бюджетной системы, выравнивание бюджетной обеспеченности ППО, обоснование целевых ориентиров при формировании доходов бюджетов и осуществлении расходов
	стратегические	Повышение качества жизни населения на основе предоставления бюджетных услуг, достижение динамики устойчивого экономического роста ППО и создание равных условий для их развития
Функции	планирования и прогнозирования	Реализуется через определение конкретных направлений распределения средств между местными бюджетами на основе соответствующих нормативов установление гарантированного объема доходов ППО с низким уровнем социально-экономического развития
	координации	Заключается в непосредственном осуществлении процесса бюджетного регулирования и предусматривает регламентированную деятельность органов ПУ по реализации бюджетной политики
	контроля и мониторинга	Проявляется в отслеживании правильности, своевременности и соблюдения определенных пропорций при перечислении средств между бюджетами, установлении контроля за целевым использованием бюджетных средств
Субъекты	Органы государственной власти РФ, субъектов Федерации и органы местного самоуправления, осуществляющие возложенные на них функции в целях обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения полномочий и повышения эффективности ПУ	
Объекты	Доходы и расходы бюджетов и возникающие вследствие их регулирования финансовые потоки в форме отчислений от налогов и предоставления межбюджетных трансфертов между региональными и местными бюджетами	

Основными *инструментами бюджетного регулирования* являются:

- нормативы отчислений в бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет;
- межбюджетные трансферты в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности ППО через фонды финансовой поддержки, а также целевая финансовая помощь в форме субсидий и субвенций на исполнение делегированных полномочий через специальные фонды.

Установление нормативов отчислений от налогов позволяет органам ПУ субъектов Федерации обеспечивать местные бюджеты собственными доходами. Однако данный инструмент может вызвать негативные послед-

ствия при реализации бюджетной политики, так как неравномерность размещения налогооблагаемой базы на территории отдельного ППО может привести к значительной разнице в уровне бюджетной обеспеченности различных муниципальных образований в результате закрепления единых нормативов.

Распределение бюджетных средств через систему межбюджетных трансфертов в сравнении с изменением нормативов отчислений от налогов позволяет обеспечить более равномерное распределение средств между местными бюджетами, однако при этом снижается заинтересованность органов местного самоуправления в увеличении объема собираемых налогов и развитии собственной налоговой базы.

Усиление дифференциации ППО по показателям социального и экономического развития, проведение административной и бюджетной реформ, модернизация ПУ обуславливают объективную необходимость совершенствования *инструментария бюджетного регулирования* на уровне «субъект Федерации – муниципальные образования». Все это актуализирует необходимость разработки методического и модельного инструментария оценки эффективности и результативности бюджетного регулирования.

**Разработан методический и модельный инструментарий оценки эффективности и результативности бюджетного регулирования, включающий в себя совокупность методов и инструментов, посредством которых органы публичного управления воздействуют на процесс бюджетного регулирования для достижения целей, определенных социально-экономической политикой государства, и позволяющий осуществлять оценку эффективности и результативности бюджетного регулирования.**

Оценка *результативности* является «стартовой» по отношению к оценке *эффективности*, т.к. отражает достижение поставленной цели, а также выполнение задач и мероприятий, направленных на достижение цели.

Основной целью модернизации ПУ является улучшение качества услуг, предоставляемых органами ПУ, при условии повышения *эффективности и результативности* бюджетных расходов. В результате проводимых преобразований актуализируются задачи оценки *эффективности и результативности* распределения бюджетных средств, в том числе в процессе *бюджетного регулирования*.

Важнейшим аспектом оценки является разработка *индикаторов эффективности и результативности* бюджетного регулирования, учитывающих специфику применяемых инструментов. Эта оценка создает предпосылки принятия решений и мер по повышению качества ПУ.

Алгоритм оценки *эффективности и результативности* бюджетного регулирования можно представить следующим образом:

1. Выбор оценочных показателей (индикаторов), характеризующих эффективность и результативность бюджетного регулирования.
2. Сбор информации для расчета показателей (индикаторов), характеризующих эффективность и результативность.

3. Расчет и оценка показателей (индикаторов), характеризующих эффективность и результативность.

4. Оценка влияния факторов на уровень приближения фактических значений индикаторов целевым показателям на основе сравнения фактических показателей с целевыми индикаторами предшествующих периодов.

5. Расчет интегрального показателя эффективности и результативности.

6. Разработка управленческих решений по повышению эффективности и результативности бюджетного регулирования.

Оценка эффективности и результативности бюджетного регулирования позволяет обеспечивать проведение ответственной бюджетной политики на всех уровнях ПУ.

Основу методического обеспечения должна составлять *модельная (базовая) методика*, содержащая основные принципы, понятийный и алгоритмический аппарат в сфере определения *эффективности и результативности* бюджетного регулирования.

Оценка эффективности и результативности бюджетного регулирования представляет собой более сложную задачу в сравнении с оценкой эффективности бюджетных расходов. Несмотря на то, что предоставление межбюджетных трансфертов как инструмента бюджетного регулирования является способом передачи средств от одного бюджета ППО другому, а не финансированием оказания бюджетной услуги, межбюджетные трансферты, как и иные расходы бюджета, должны оцениваться на предмет их эффективности и результативности.

**Разработана методика сравнительной комплексной оценки эффективности бюджетного регулирования, основанная на применении метода кластерного анализа, позволяющая при распределении межбюджетных трансфертов ранжировать публично-правовые образования по уровню социально-экономического развития и бюджетной обеспеченности.**

Назначение разработанной методики заключается в оценке эффективности распределения межбюджетных трансфертов.

Межбюджетные трансферты являются основной статьей расходов бюджетов федерального и регионального уровня, однако *эффективность* их предоставления, как правило, остается без внимания.

Отсутствие связи результатов хозяйственной деятельности муниципальных образований с объемом предоставляемых трансфертов способствует укреплению иждивенческого отношения органов местного самоуправления, не стимулирует повышения уровня социально-экономического развития и увеличения *налогового потенциала* (табл. 4).

При распределении финансовой помощи между муниципальными районами и городскими округами Новосибирской области представляется целесообразным использование метода кластерного анализа, позволяющего группировать муниципальные образования в кластеры.

Эта группировка используется при оценке эффективности бюджетного регулирования, при этом определяются однородные кластеры ППО и их устойчивость.

Таблица 4 – Параметры оценки эффективности бюджетного регулирования

Задачи бюджетного регулирования	Критерии эффективности	Инструменты реализации
Сокращение внутрирегиональной асимметрии	Размах асимметрии показателей социально-экономического развития ППО	Межбюджетные трансферты
Укрепление и стимулирование развития налогового потенциал	Налоговый потенциал Сбалансированность бюджета Бюджетная обеспеченность	Налоговые полномочия

Оценка эффективности бюджетного регулирования на основе кластерного метода позволяет определить круг ППО, которые в наибольшей степени нуждаются в предоставлении межбюджетных трансфертов, а также выявить ППО, за счет которых возможно пополнение доходной части бюджета Новосибирской области для последующего перераспределения средств между муниципальными районами и городскими округами, нуждающимися в финансовой помощи.

При распределении межбюджетных трансфертов необходимо учитывать степень концентрации и специализации производства, а также результаты деятельности и уровень финансовой самостоятельности ППО.

Кластерный анализ, проведенный по 35-ти ППО Новосибирской области, позволил разделить всю совокупность объектов на четыре кластера:

- наиболее развитые ППО, с самым высоким уровнем социально-экономического развития (первый кластер);
- развитые ППО, с относительно высоким уровнем социально-экономического развития (второй кластер);
- недостаточно развитые, с нормальным уровнем социально-экономического развития (третий кластер);
- отстающие, с низким уровнем социально-экономического развития (четвертый кластер).

Следует отметить, что внутри каждого кластера достаточно велик разброс ППО по уровню бюджетной обеспеченности. Например, в первом кластере, в который входят ППО с наиболее развитыми промышленными предприятиями, бюджетная обеспеченность в Черепановском районе каждого жителя бюджетными доходами без учета дотаций из областного бюджета составляла 1 522,0 руб., а с учетом трансфертов этот показатель увеличился до 12 291,5 руб. (в 8 раз). Для сравнения: в Искитимском районе обеспеченность общей суммой доходов составляет 10 078,3 руб. на человека, хотя налоговых и неналоговых доходов на одного человека здесь приходится только 1 708,3 руб. (шестикратная разница).

С нашей точки зрения, для повышения эффективности бюджетного регулирования наиболее предпочтительны ППО Новосибирской области, которые по итогам проведенного анализа относятся ко второму кластеру, но по уровню бюджетной обеспеченности собственными доходами на душу населения находятся на последнем месте.

Главная особенность региональной политики, направленной на развитие кластеров в регионе, заключается в том, что она является не дополнительным инструментом ПУ, а, скорее, новым подходом к использованию имеющегося инструментария. Проблема активации и развития кластеров

заключается не в недостатке новых оригинальных мероприятий, а в том, что существующие инструменты не всегда эффективны.

**Предложена и реализована методика оценки результативности бюджетного регулирования, позволяющая ранжировать уровень управления публичными финансами в пространственно-временном аспекте.**

Изучение экономической литературы и существующих методических подходов к оценке эффективности и результативности ПУ позволяет сделать вывод, что результативность бюджетного регулирования – многогранное понятие и может быть измерена только системой показателей, характеризующих: социально-экономическое развитие; здравоохранение и спорт; образование; жилищное строительство и обеспечение жильем; жилищно-коммунальное хозяйство; дорожное хозяйство; обеспечение безопасности граждан; организация публичного управления.

Для измерения результативности бюджетного регулирования предлагается методический подход, который наряду с оценкой локальных критериев, отражающих отдельные стороны деятельности органов ПУ, позволяет дать оценку на основе интегральных показателей.

Анализ практики оценки результативности регулирования различными ППО позволяет сделать вывод о невозможности создания универсальной методики оценки для всех ППО, можно лишь вести речь о методических подходах к проведению оценки, определяющих общие принципы и логику оценочной деятельности или создании моделей оценки результативности бюджетного регулирования.

Реализация методики оценки результативности бюджетного регулирования, основанной на расчете единого интегрального показателя, осуществлена на примере Новосибирской области за 2008 г. (табл. 5).

Таблица 5 – Сравнительная комплексная оценка результативности бюджетного регулирования в Новосибирской области за 2008 г.

Сферы оценки	Интегральный показатель				Изменение интегрального показателя, рассчитанного с учетом и без учета инфляции (+, -)
	с учетом инфляционного фактора	отклонение от эталона (+, -)	без учета инфляционного фактора	отклонение от эталона (+, -)	
1. Социально-экономическое развитие	0,978	-0,022	0,939	-0,061	-0,039
2. Здравоохранение и спорт	0,975	-0,025	1,015	0,015	0,040
3. Образование	1,236	0,236	1,339	0,339	0,103
4. Жилищное строительство и обеспечение жильем	0,982	-0,018	0,975	-0,025	-0,007
5. ЖКХ	0,940	-0,060	0,940	-0,060	
6. Дорожное хозяйство	0,835	-0,165	0,754	-0,247	-0,081
7. Обеспечение безопасности граждан	0,936	-0,064	0,937	-0,063	0,001
8. Организация публичного управления	0,994	-0,006	1,193	0,193	0,199

При ранжировании показателей, первое место в рейтинге отдается показателю, который в наибольшей степени приближен к эталонному значению равному единице.

Для проведения сравнительной оценки результативности бюджетного регулирования были использованы: в первом варианте все показатели, во втором варианте только показатели, на которые не оказывала влияние инфляция (рис. 3, 4).



Рисунок 3 – Эпюра результативности бюджетного регулирования в Новосибирской области с учетом инфляционного фактора за 2008 год



Рисунок 4 – Эпюра результативности бюджетного регулирования в Новосибирской области без учета инфляционного фактора за 2008 год

Высокое значение интегрального показателя, рассчитанного по сфере «Здравоохранение и спорт» без учета инфляции (1,015), позволяет говорить о последовательной политике органов ПУ Новосибирской области, на-

**Статьи, опубликованные в сборниках научных трудов  
и материалах научных конференций**

5. Дуплинская Е.Б. Налоговый потенциал региона // Сборник тезисов одиннадцатой научной сессии аспирантов и магистрантов. Новосибирск: НГУиЭ. 2010. С. 24 (0,12 п.л.).

6. Дуплинская Е.Б. Бюджетная политика как инструмент публичного управления // Сборник научных трудов по материалам межрегиональных научно-практических конференций и научных сессий САФБД. Новосибирск: САФБД, 2009. С. 84–89 (0,5 п.л.).

7. Дуплинская Е.Б. Влияние современной бюджетной политики на экономическое развитие России // Сборник трудов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Проблемы гармонии и закономерности в развитии современного мира», посвященной 500-летию издания Л. Пачоли «Божественная пропорция». 26 марта 2009. Красноярск: Изд-во «Красноярский писатель» 2009. С. 181–184 (0,3 п.л.).

8. Дуплинская Е.Б. Проблематика оценки результативности и эффективности в сфере публичного управления // Сборник научных трудов по материалам межрегиональных научно-практических конференций и научных сессий САФБД. Часть I. Новосибирск: САФБД, 2008. С. 191–193 (0,35 п.л.).

9. Дуплинская Е.Б. Реформа налогового администрирования // Материалы к международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы финансов и учета в организациях потребительской кооперации, других сферах и отраслях» / Новосибирск: СибУПК, 2007. С. 81–82 (0,12 п.л.).

10. Дуплинская Е.Б. Бюджеты субъектов Федерации как составная часть бюджетной системы России // Вестник СГУПС. Сборник научных статей Сибирского государственного университета путей сообщения. Новосибирск 2007. С. 33–41 (1,12 п.л.).

11. Дуплинская Е.Б. Актуальные вопросы прогнозирования налогового потенциала территориальных бюджетов // Проблемы управления экономикой в трансформируемом обществе: сборник статей III Всероссийской научно – практической конференции. Пенза 2006. С. 66–67. (0,12 п.л.).

12. Дуплинская Е.Б. Проблемы и перспективы совершенствования бюджетного планирования и прогнозирования на уровне субъектов Федерации // Вестник Сибирского государственного университета путей сообщения. Новосибирск: Изд-во СГУПС, 2006. Вып. 15. С. 42–45 (0,25 п.л.).

13. Дуплинская Е.Б. Роль налоговых источников в формировании территориальных бюджетов // Материалы Всероссийской научной конференции: Молодежь и наука – третье тысячелетие / Красноярск, 2005. С. 511–517 (0,2 п.л.).

14. Дуплинская Е.Б. Уклонение от уплаты налогов как проблема налогового бюджетной системы Российской Федерации // Наука. Технологии. Инновации: Материалы всероссийской научной конференции молодых ученых. Новосибирск, 2005. С. 22–23. (0,25 п.л.).

15. Дуплинская Е.Б. О проблемах реализации программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации // Сборник научных трудов по материалам межрегиональных научно-практических конференций и научных сессий СИФБД. Новосибирск: СИФБД, 2004. С. 192–194 (0,12 п.л.).

16. Дуплинская Е.Б. Основные проблемы и перспективы реформы местного самоуправления // Наука. Технологии. Инновации: Материалы всероссийской научной конференции молодых ученых. Новосибирск, 2004. С. 137–139 (0,12 п.л.).

правленной на повышение качества услуг здравоохранения. Это свидетельствует о высоком уровне результативности бюджетного регулирования в сфере здравоохранения.

Вместе с тем, особого внимания, в том числе Контрольно-счетной палаты Новосибирской области, заслуживает финансирование сфер: «Дорожное хозяйство», «Социально-экономическое развитие», «ЖКХ», «Обеспечение безопасности граждан», т.к. интегральный показатель по указанным сферам ниже 1,0, следовательно, не достигнуты целевые ур смотря на применение инструментария бюджетного регулирования

Одной из причин сложившейся ситуации является отсутствие нормативно-правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления в Новосибирской области, административного регламента организации деятельности органов ПУ.

Предлагаемый методический подход к оценке результативности бюджетного регулирования, основанный на расчете интегрального показателя, позволяет проводить пространственно-временную оценку эффективности принимаемых органами ПУ решений о воздействии на систему публичных финансов, проявляющихся в системе показателей качества жизни населения и социально-экономического положения ППО. Применение органами ПУ данного методического подхода позволит своевременно выявить низкую результативность их деятельности и принять соответствующие меры.

#### ***Основные результаты исследования заключаются в следующем:***

1. На основе системного анализа понятийного аппарата и существующей нормативно-правовой базы ПУ предложена его авторская трактовка и сущностная модель, обеспечивающая транспарентность, результативность и эффективность деятельности органов ПУ.

2. Бюджетное регулирование представлено как сложная система, что позволило в рамках исследования расширить принципы ее функционирования и развития, включением в нее принципов: устойчивости, общественного участия, субсидиарности, ответственности.

3. Разработан методический и модельный инструментарий оценки эффективности и результативности бюджетного регулирования в условиях модернизации ПУ, включающий в себя инструментарий кластерного анализа и модель комплексной оценки результативности бюджетного регулирования.

### **III. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

#### ***Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК России***

1. Дуплинская Е.Б. Реформа системы публичного управления: цели и результаты // Сибирская финансовая школа. 2011. № 1. С. 9–13 (0,5 п.л.).

2. Дуплинская Е.Б. Повышение эффективности распределения межбюджетных трансфертов в Новосибирской области // Сибирская финансовая школа. 2008. № 6. С. 19–23 (0,6 п.л.).

3. Дуплинская Е.Б. Совершенствование системы прогнозирования бюджетно-налоговых доходов // Финансы и кредит. 2007. № 31. С. 33–41 (0,5 п.л.).

4. Дуплинская Е.Б. Формирование бюджетных ресурсов Новосибирской области // Сибирская финансовая школа. 2005. № 2. С. 19–23 (0,6 п.л.).

