

УДК 338.46

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ ФИНАНСАМИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОКАЗАНИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

*Е.А. КАРЛОВСКАЯ,
доктор экономических наук,
профессор кафедры финансов, кредита
и бухгалтерского учета
E-mail: E.A.Karlovskaaya@gmail.ru;*

*Л.А. КИРИЧУК,
преподаватель кафедры финансов, кредита
и бухгалтерского учета
E-mail: kirichukla@gmail.com
Тихоокеанский государственный университет*

Предмет/тема. В статье отмечается, что в настоящее время изменения, происходящие в области местного самоуправления, делают актуальным проведение исследования подходов к управлению местными финансами. Модернизация в данной сфере направлена на построение системы оказания муниципальных услуг, организацию и совершенствование процессов, протекающих в ней, в целях ориентации на субъектов – получателей услуг.

Цели/задачи. В связи с этим важно охарактеризовать основные модели управления в муниципальном секторе с точки зрения субъектно ориентированного подхода, концепции и принципы, на которых они базируются, определить их влияние на управление местными финансами, а также на используемые при управлении показатели.

Методология. Проведен сравнительный анализ бюрократической и клиентоориентированной моделей управления муниципальными финансами в процессе деятельности субъектов, оказывающих муниципальные услуги гражданам и юридическим лицам.

Результаты. Выявлены сильные и слабые стороны каждой модели, сделаны выводы о необходимости их интеграции и реализации посредством сбалансированной системы показателей в целях повышения эффективности управления финансами

при осуществлении субъектами деятельности по оказанию муниципальных услуг. При этом классическая сбалансированная система показателей должна быть адаптирована для муниципального сектора сферы услуг. В качестве основы для построения стратегической карты сбалансированной системы показателей, позволяющей получить необходимую информацию для принятия управленческих решений, предложен процессный подход.

Выводы/значимость. Его использование обосновано необходимостью установления функциональной зависимости между финансовыми и нефинансовыми показателями, которые предлагается учитывать при управлении местными финансами в соответствии с клиентоориентированной и бюрократической моделями.

Ключевые слова: муниципальная услуга, управление местными финансами, субъектно ориентированный подход в управлении финансами, сбалансированная система показателей

Вопросы управления муниципальными финансами, использования для оценки деятельности муниципальных учреждений финансовых показателей всегда являлись важными объектами иссле-

дования в связи с тем, что эффективное управление финансами приводит к эффективному решению задач местного самоуправления, повышению результативности деятельности муниципальных учреждений. Современные тенденции модернизации системы организации их деятельности основаны на процессах оказания муниципальных услуг. При этом муниципальная услуга, которую можно рассматривать в том числе как результат взаимодействия муниципального учреждения и населения, является отправной точкой не только при планировании процессов административного характера (порядка взаимодействия), но и при управлении местными финансами. Об этом свидетельствуют, в первую очередь, изменения, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации, а также другие законодательные акты, связанные с порядком финансирования деятельности муниципальных учреждений. В связи с этим необходимо рассмотреть вопросы управления местными финансами с учетом данных тенденций.

При оказании муниципальных услуг присутствует взаимодействие между различными группами субъектов: поставщиками и потребителями (так как муниципальная услуга имеет место только при их взаимодействии), сторонними поставщиками ресурсов, политиками, муниципальными служащими. Поэтому целесообразно рассмотреть возможные модели управления местными финансами при осуществлении деятельности по оказанию муниципальных услуг с точки зрения субъектно ориентированного подхода, т.е. по ориентационной направленности деятельности на определенного субъекта и внешнее окружение.

Основными субъектами взаимодействия являются муниципальные учреждения как поставщики муниципальных услуг, с одной стороны, и население муниципального образования, бизнес-сообщество как потребители – с другой.

Если деятельность муниципальных учреждений, органов местного самоуправления (МСУ) ориентирована на достижение целей, поставленных властями, то такое поведение соответствует принципам бюрократической модели управления [19, 20]. Ее недостатки в процессе управления финансами выражаются в следующем:

- непрозрачность при составлении бюджета;
- использование затратных методов планирования и сметного финансирования без учета результатов и объемов оказания услуг;

– отсутствие обратной связи с населением и восприятия его мнения;

– высокий уровень формализации и бюрократизации при управлении ресурсами, имуществом.

При такой модели население и бизнес воспринимаются как объекты управления, для которых не требуется установления взаимосвязи между ожидаемыми финансовыми показателями и результатами оказания муниципальных услуг.

Если в качестве субъекта-ориентира обозначить население и бизнес-сообщество, то субъектно ориентированное управление трансформируется в клиентоориентированное. При исследовании концепции клиентоориентированного управления предложены следующие принципы его реализации [6]:

1) *принцип интеграции технологий процессного управления и управления ориентационными взаимодействиями*. Он заключается в том, что сервисная деятельность услугодателя рассматривается в качестве процессов, детально формализованных согласно требованию тотальной ориентации на услугополучателя. В приложении к управлению местными финансами данный принцип можно трактовать как необходимость организации бюджетного процесса с учетом интересов потребителей;

2) *принцип интеграции технологий управления ресурсами и управления ориентационными взаимодействиями*. Он заключается в том, что система привлечения, создания и использования экономических ресурсов формируется с учетом потребностей в них услугодателя в условиях заданного уровня потребительских ожиданий. Для реализации данного принципа следует оценить возможность использования различных технологий управления экономическими ресурсами, в том числе взаимоотношениями с поставщиками;

3) *принцип интеграции технологий управления по результатам и управления ориентационными взаимодействиями*. Он заключается в том, что целью деятельности является получение запланированного ключевого результата как ориентационного взаимодействия, так и деятельности услугодателя в целом. В основу построения модели управления системой оказания муниципальных услуг при реализации данного принципа должны быть положены показатели, характеризующие полученные результаты с точки зрения субъектов, их развития и процессов взаимодействия между ними;

4) *принцип интеграции технологий маркетинга отношений и управления ориентационными взаи-*



Источник: [4, 11, 13, 15].

Рис. 1. Теоретические модели организации государственного и муниципального управления

модействиями. Он заключается в признании того, что основной целью услугодателя является рост его ценности для услугополучателя и общества. Таким образом, оценка достижения целей услугодателей и услугополучателей должна осуществляться во взаимосвязи.

Клиентоориентированная модель управления реализуется в концепции нового государственного менеджмента, концепции «эффективного руко-

водства», концепции корпоративного управления (рис. 1).

Концепции, объединенные в рамках клиентоориентированной модели управления, отличаются общими признаками, представленными в табл. 1, в сравнении с бюрократическими концепциями.

Помимо смены стилей управления меняется подход к результату деятельности. Для его оценки финансовые показатели уже не являются основ-

Таблица 1

Сравнительная характеристика бюрократических и клиентоориентированных концепций при управлении финансами

Показатель	Бюрократические концепции	Клиентоориентированные концепции
Предмет деятельности	Управление бюджетными расходами	Управление уровнем удовлетворения потребности в общественных услугах и общим уровнем социального и экономического развития
Механизм финансирования	Сметное финансирование	Программно-целевое, на основании государственного (муниципального) задания
Метод планирования	Позатратный	С учетом объема оказываемых услуг и их качества
Критерии эффективности	Минимизация расходов, целевое использование средств	Совокупность экономической и социальной сторон эффективности, эффективность результатов, удовлетворенность потребителей
Подотчетность	Вышестоящим органам власти	Вышестоящим органам власти с соблюдением принципа публичности и доступности

Источник: [1, 3, 4, 5, 11, 13, 17, 18].

ными, но используются как дополнительные для характеристики нефинансовых результатов деятельности. Это проявляется в изменении методов планирования и механизме финансирования, где учитываются не только затраты, но и объемы и качество оказываемых услуг, а также в критериях эффективности. Изменение восприятия населения как равноправного субъекта отражается в организации системы отчетности об использовании финансовых ресурсов.

Бюрократическая модель не может обеспечить инновационного развития страны в общественном секторе сферы услуг. Несмотря на существующие недостатки концепций клиентоориентированного управления (например, излишний экономизм и изобилие рыночных принципов, не пригодных для муниципального сектора) [8, 16, 18], данная модель в интеграции с положительными сторонами бюрократической модели может служить основой для улучшения различных аспектов деятельности субъектов – производителей муниципальных услуг (рис. 2).

Одна из целей интеграции бюрократической и клиентоориентированной модели управления – повышение эффективности использования финансовых ресурсов. Однако в отличие от бюрократичес-

кой модели, где управление финансами строится на достижении определенных значений финансовых показателей, в интегрированной модели, по мнению авторов, необходимо проведение взаимосвязи между нефинансовыми и финансовыми показателями. При этом в качестве критерия отбора финансовых показателей должны служить нефинансовые цели, которые устанавливаются как результат функционирования системы оказания муниципальных услуг. То есть должны быть установлены логическая и математическая причинно-следственные взаимосвязи, отражающие, как достижение установленных целевых значений финансовых показателей способствует продвижению к принятым ориентирам нефинансовых показателей. При этом управление финансовыми и нефинансовыми показателями деятельности муниципальных учреждений возможно путем внедрения инструментов частного бизнеса, адаптированных для муниципального сектора. Основным инструментом, отвечающим данным требованиям, является сбалансированная система показателей (ССП), различные модификации которой ранее уже описаны авторами [10]. Примеры попыток ее внедрения и адаптации для муниципального управления имеются в России [12, 14]. Однако открытым остается вопрос достаточного обоснова-

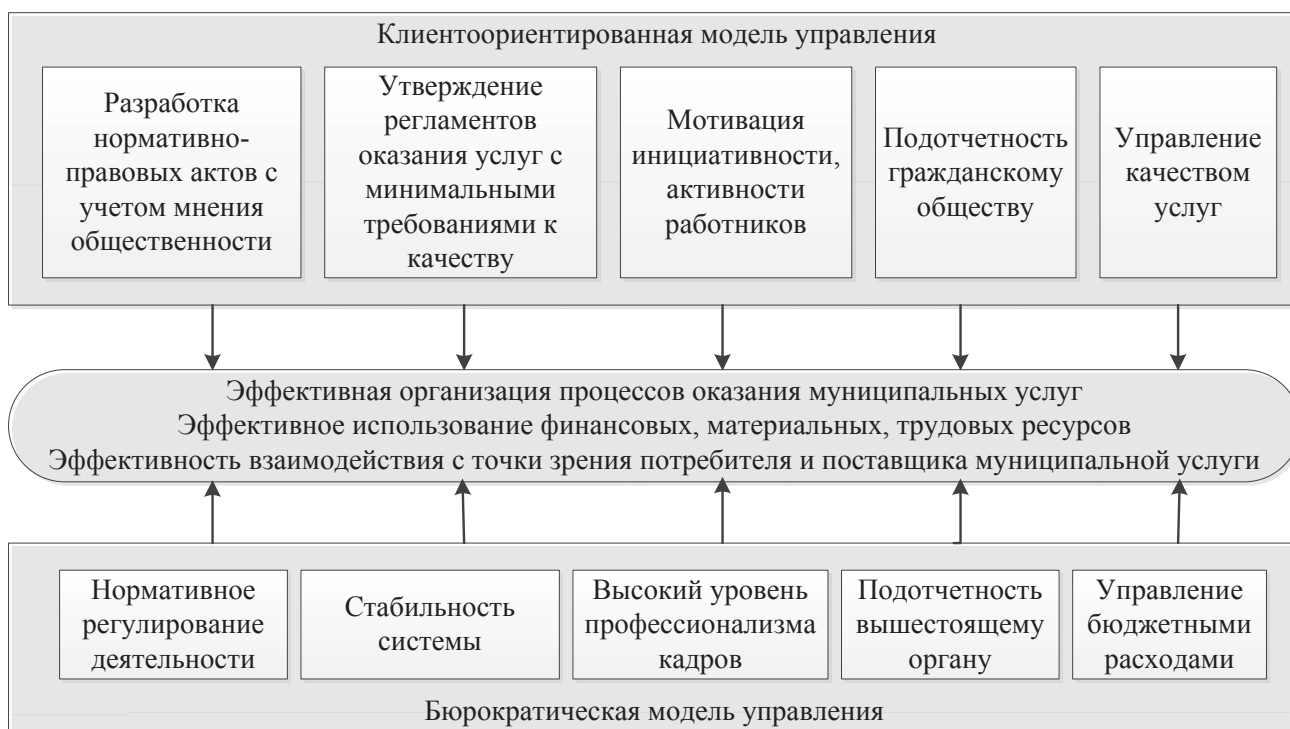
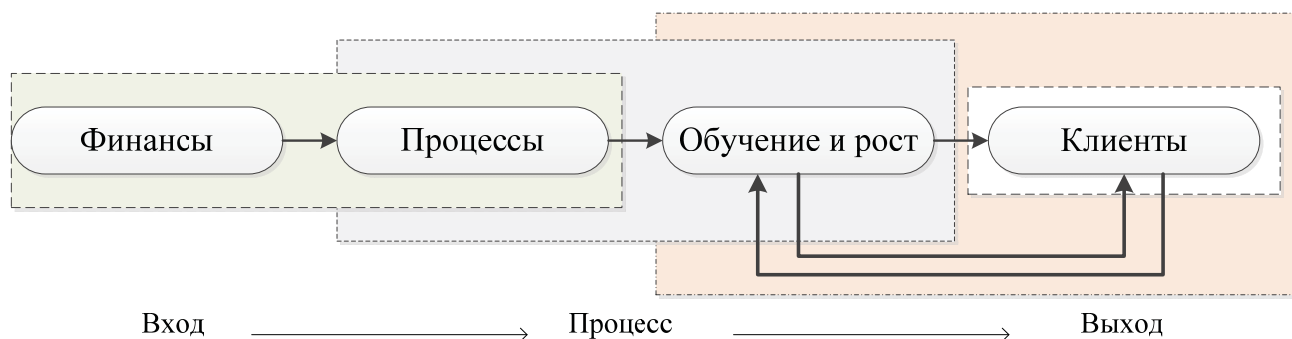


Рис. 2. Интеграция бюрократической и клиентоориентированной моделей управления деятельностью субъектов при оказании муниципальных услуг



Источник: [2].

Рис. 3. Взаимосвязь перспектив ССП деятельности субъектов, оказывающих муниципальные услуги

ния наличия функциональной зависимости между финансовыми и нефинансовыми показателями.

В качестве основы для установления такой зависимости нами предлагается использовать процессный подход (рис. 3). При этом должны быть отобраны финансовые показатели по следующим критериям: на входе для начала оказания муниципальных услуг задействуются показатели, характеризующие оценку состояния ресурсов, используемых в процессах производства и потребления муниципальных услуг, и потребности в них [7], а на выходе – один из результатов деятельности поставщиков муниципальных услуг, представляющий собой экономическую эффективность. Для оценки экономической эффективности во взаимосвязи с качеством муниципальных услуг может быть использована методика, представленная авторами в одной из работ [9]. Результаты оценки данных показателей могут служить основой для принятия управленческих решений в области финансовой деятельности. Например, при планировании финансово-хозяйственной деятельности учреждения на очередной финансовый год и плановый период информация о проблемных областях в части использования финансовых ресурсов на входе и их влиянии на процессы создания и потребления муниципальных услуг позволит рационально распределить получаемый объем бюджетных ассигнований.

Таким образом, использование сбалансированной системы показателей при управлении местными финансами соответствует принципу управления бюджетными расходами из бюрократической модели и принципу управления качеством муниципальных услуг в соответствии с клиентоориентированной моделью. Переход к клиентоориентированной модели управления местными финансами при осуществлении деятельности по оказанию муници-

пальных услуг с учетом преемственности положительных элементов из бюрократической модели, по мнению авторов, целесообразно осуществить при помощи внедрения инструмента сбалансированной системы показателей, адаптированного на основе процессного подхода к рассмотрению деятельности субъектов, оказывающих муниципальные услуги.

Список литературы

1. Государственная политика и управление: учебник / под ред. Л.В. Сморгунова. М.: Российская политическая энциклопедия, 2006. 381 с.
2. Каплан Р.С., Нортон Д.П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. М.: Олимп-Бизнес, 2004. 214 с.
3. Капогузов Е.А. Предпосылки и ключевые характеристики реформы государственного управления в зарубежных странах // Terra Economicus. 2007. № 4. С. 31–37.
4. Капогузов Е.А. Расширенная экономическая теория бюрократии как теоретический фундамент реформирования государственного управления. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/rasshirennaia-ekonomicheskaya-teoriya-byurokratii-kak-teoreticheskii-fundament-reformirovaniya-gosudarstvennogo-upravleniya>.
5. Капогузов Е.А. Трансформация институциональной структуры производства государственных услуг с позиций неинституционализма и новой политической экономии // Европейский вектор экономического развития. 2012. № 2. С. 195–199.
6. Карловская Е.А. Методология организации предоставления государственных услуг на основе субъектно ориентированного подхода. URL: http://emsu.ru/face/dissert/davtoferat_karlovskaea.pdf.
7. Карловская Е.А. Мультиатрибутивная модель государственной услуги. URL: <http://>

sociosphera.com/publication/conference/2011/97/
multiatributivnaya_model_gosudarstvennoj_uslugi/.

8. Кениг К. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики. URL: http://vasilievaa.narod.ru/6_2_02.htm.

9. Киричук Л.А. Методика оценки эффективности деятельности в муниципальном секторе сферы услуг // Ученые заметки. 2013. № 4. С. 792–797.

10. Киричук Л.А. Система сбалансированных показателей как инструмент измерения эффективности деятельности органов местного самоуправления. Современные проблемы развития предприятий, отраслей, комплексов, территорий: сборник научных трудов / под ред. М.М. Третьякова, М.В. Ивашкина, А.Н. Короля. Хабаровск: Тихоокеанский государственный университет, 2013. С. 86–90.

11. Лобанов В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 136–145.

12. Методические рекомендации по комплексной оценке и прогнозу социально-экономического развития муниципальных образований / под ред. С.В. Карташева, В.Ю. Ульяшина. М.: Российский научный центр государственного и муниципального управления, 2004. 223 с.

13. Появление и развитие модели «нового государственного менеджмента». URL: <http://centurion-center.narod.ru>.

14. Проведение эффективной экономической политики. URL: <http://mag.e-gorod.ru/lib/>.

15. Рациональный выбор в политике и управлении / под ред. Л.В. Сморгунова. СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет, 1998. 240 с.

16. Сморгунов Л.В., Альгин А.П., Барыгин И.Н. Государственная политика и управление: учебник. М.: Российская политическая энциклопедия, 2006. 381 с.

17. Трофимова И.Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления // Зарубежный опыт государственного управления и международные отношения. 2011. С. 80–91.

18. Черемушкин С. Концепции государственного управления. URL: <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>.

19. The theory of social and economic organization Max Weber; Talcott Parsons. New York. Free Press. 1964.

20. Woodrow Wilson. The Study of Administration. An Essay. November 1. 1886. URL: <http://teachingamericanhistory.org/library>.

Finance and Credit
ISSN 2311-8709 (Online)
ISSN 2071-4688 (Print)

Financial System and Financial Control

A COMPARATIVE ANALYSIS OF LOCAL FINANCE MANAGEMENT MODELS WHEN DELIVERING MUNICIPAL SERVICES

Evgeniya A. KARLOVSKAYA,
Lyudmila A. KIRICHUK

Abstract

Currently, the changes in the sphere of local government make relevant the study of approaches to local finance management. Modernization in this area is aimed at building a system of municipal services, organization and improvement of processes of the system with a focus on the service recipient subjects. It is important to describe the basic models of management in the municipal sector in terms of the subject-oriented approach, the concepts and principles on which the models are based, to determine their impact on local

finance management and on the parameters used when managing local finances. In this paper, we performed a comparative analysis of the bureaucratic and client-oriented models of municipal finance management in the process of activities of entities providing municipal services to individuals and legal entities. The analysis revealed strengths and weaknesses of each model. We made conclusions about the need of their integration and implementation through the Balanced Scorecard to improve the effectiveness of financial management when providing municipal services. In this case, a

classical Balanced Scorecard should be adapted to the municipal sector services. We propose a process approach as a basis for building a strategy map of the balanced scorecard, which allows obtaining the necessary information for management decision-making. The process approach justifies the need to establish functional relationship between financial and non-financial indicators that are proposed to be taken into account when managing local finances under customer-oriented and bureaucratic models.

Keywords: municipal services, management, local finance, subject-oriented approach, finance management, Balanced Scorecard

References

1. *Gosudarstvennaya politika i upravlenie* [State policy and management]. Moscow, Rossiiskaya politicheskaya entsiklopediya Publ., 2006, 381 p.
2. Kaplan R.S., Norton D.P. *Sbalansirovannaya sistema pokazatelei. Ot strategii k deistviyu* [The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action]. Moscow, Olimp-Biznes Publ., 2004, 214 p.
3. Kapoguzov E.A. *Predposylki i klyucheveye kharakteristiki reformy gosudarstvennogo upravleniya v zarubezhnykh stranakh* [Background and key characteristics of public administration reform in foreign countries]. *Terra Economicus*, 2007, no. 4, pp. 31–37.
4. Kapoguzov E.A. *Rasshirennaya ekonomicheskaya teoriya byurokratii kak teoreticheskii fundament reformirovaniya gosudarstvennogo upravleniya* [The extended economic theory of bureaucracy as a theoretical basis of public administration reform]. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/rasshiren-naya-ekonomicheskaya-teoriya-byurokratii-kak-teoreticheskii-fundament-reformirovaniya-gosudarstvennogo-upravleniya>. (In Russ.)
5. Kapoguzov E.A. *Transformatsiya institutsional'noi struktury proizvodstva gosudarstvennykh uslug s pozitsii neoinstitutsionalizma i novoi politicheskoi ekonomii* [Transformation of the institutional structure of public services from positions of neo-institutionalism and new political economy]. *Європейський вектор економічного розвитку*, 2012, no. 2, pp. 195–199.
6. Karlovskaya E.A. *Metodologiya organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh uslug na osnove sub'ektivno orientirovannogo podkhoda* [The methodology of public services organization based on the subject-oriented approach]. Available at: http://emsu.ru/face/disser/davtoferat_karlovskayaea.pdf. (In Russ.)
7. Karlovskaya E.A. *Mul'tiattributivnaya model' gosudarstvennoi usluzhi* [A multi-attributive model of a State service]. Available at: http://sociosphera.com/publication/conference/2011/97/multiattributivnaya_model_gosudarstvennoj_usluzhi/. (In Russ.)
8. Kenig K. *Upravlenie v sfere gosudarstvennoi administratsii: kritika kontseptsii, kriterii i predposylki politiki* [Management in the sphere of public administration: criticism of concepts, criteria and background of the policy]. Available at: http://vasilievaa.narod.ru/6_2_02.htm. (In Russ.)
9. Kirichuk L.A. *Metodika otsenki effektivnosti deyatelnosti v munitsipal'nom sektore sfery uslug* [A technique of assessment of the efficiency of activity in the municipal sector of services sector]. *Uchenye zametki TOGU = Bulletin of PNU*, 2013, no. 4, pp. 792–797.
10. Kirichuk L.A. *Sistema sbalansirovannykh pokazatelei kak instrument izmereniya effektivnosti deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniya. Sovremennye problemy razvitiya predpriyatii, otraslei, kompleksov, territorii: sbornik nauchnykh trudov* [The balanced scorecard as an instrument of measuring the efficiency of local governments' activity. In: Modern problems of development of enterprises, industries, complexes, territories: proceedings]. Khabarovsk, Pacific National University Publ., 2013, pp. 86–90.
11. Lobanov V.V. *Modernizatsiya gosudarstvennogo upravleniya: problemy i resheniya* [Modernization of public administration: problems and decisions]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*, 2010, no. 2, pp. 136–145.
12. *Metodicheskie rekomendatsii po kompleksnoi otsenke i prognozu sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy* [Methodological recommendations on complex assessment and forecast of the social and economic development of municipalities]. Moscow, Russian Scientific Center of Public and Municipal Administration Publ., 2004, 223 p.
13. *Poyavlenie i razvitie modeli "novogo gosudarstvennogo menedzhmenta"* [Emergence and development of the new State management model]. Available at: <http://centurion-center.narod.ru>. (In Russ.)
14. *Provedenie effektivnoi ekonomicheskoi politiki* [Carrying out the effective economic policy]. Available at: <http://mag.e-gorod.ru/lib/>. (In Russ.)
15. *Ratsional'nyi vybor v politike i upravlenii* [A rational choice in the policy and management]. St. Petersburg, Saint-Petersburg State University Publ., 1998, 240 p.

16. Smorgunov L.V., Al'gin A.P., Barygin I.N. *Gosudarstvennaya politika i upravlenie* [State policy and management]. Moscow, Rossiiskaya politicheskaya entsiklopediya Publ., 2006, 381 p.

17. Trofimova I.N. Transformatsiya otnoshenii tsentral'noi i mestnoi vlasti v protsesse detsentralizatsii upravleniya [Transformation of the relations of the central and local government in the course of management decentralization]. *Zarubezhnyi opyt gosudarstvennogo upravleniya i mezhdunarodnye otnosheniya = Foreign Experience of Public Administration and Foreign Relations*, 2011, pp. 80–91.

18. Cheremushkin S. *Kontseptsii gosudarstvennogo upravleniya* [Concepts of public administration]. Available at: <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>. (In Russ.)

19. Weber M., Parsons T. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York, Free Press, 1964.

20. Woodrow Wilson. *The Study of Administration. An Essay*, November 1, 1886. Available at: <http://teachingamericanhistory.org/library>.

Evgeniya A. KARLOVSKAYA

Pacific National University, Khabarovsk,
Russian Federation
E.A.Karlovs kaya@gmail.ru

Lyudmila A. KIRICHUK

Pacific National University, Khabarovsk,
Russian Federation
kirichukla@gmail.com