

КОНКУРСНЫЙ ПРОЕКТ

«Совершенствование методики оценки качества управления региональными финансами»

Одним из важных направлений деятельности Министерства финансов Российской Федерации является оценка качества управления региональными финансами. Данная оценка направлена на обеспечение прозрачного и эффективного функционирования системы публичных финансов на уровне субъектов Федерации, что способствует укреплению экономической безопасности страны в целом. Проведение оценки качества управления региональными финансами способствует:

- формированию основы для принятия грамотных управленческих решений на основе полученных по результатам оценки объективных данных для корректировки бюджетной политики и стратегического планирования;
- обеспечению контроля за соответствием региональных финансовых практик федеральным требованиям и нормативам;
- повышению уровня ответственности руководителей региональных органов власти в вопросах управления финансами, повышение его эффективности.

Несмотря на значимость процедуры оценки качества управления региональными финансами и его результатов, в настоящее время в Бюджетном кодексе Российской Федерации:

а) в числе полномочий Министерства финансов Российской Федерации не указано проведение оценки качества управления региональными финансами. В ст. 165 при рассмотрении полномочий Министерства финансов Российской Федерации упоминается только нормативное и методическое обеспечение осуществления главными администраторами бюджетных средств мониторинга качества финансового менеджмента;

б) не определены требования к проведению оценки качества управления региональными финансами. В ст. 160_2-1 прописаны только цели и требования к проведению мониторинга качества финансового менеджмента главными администраторами бюджетных средств мониторинга.

Закрепление в Бюджетном кодексе Российской Федерации положений о ежегодной оценке качества управления региональными и муниципальными финансами, полномочиях финансовых органов по проведению оценки качества финансами, основных направлениях оценки позволило бы:

- повысить значимость такой оценки и его результатов;

- внедрить процедуру оценки качества управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы (в настоящее время в обязательном порядке проводится только оценка качества управления региональными финансами и в отдельных субъектах РФ – проводится оценка качества управления муниципальными финансами);

- обеспечить более ответственное отношение региональных и муниципальных органов власти к управлению финансами.

Исходя из этого, представляется целесообразным:

а) в п.2 ст. 154 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотреть полномочия финансовых органов по организации и проведению оценки качества управления финансами нижестоящих публично-правовых образований;

б) в ст. 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации перечень полномочий Министерства финансов Российской Федерации дополнить пунктом о ежегодном проведении оценки качества управления региональными финансами;

в) в ст. 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотреть пункт, определяющий направления оценки качества управления региональными финансами.

Оценка качества управления региональными финансами регламентируется Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 №552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами». В целом, используемая Министерством финансов Российской Федерации методика оценки качества управления региональными финансами позволяет определить эффективность финансового менеджмента в субъектах РФ. Однако, на сегодняшний день остаются возможности совершенствования данной методики.

В соответствии с Приказом от 3 декабря 2010 № 552, оценка проводится по следующим направлениям, характеризующим аспекты управления региональными финансами¹:

- 1) бюджетное планирование;
- 2) исполнение бюджета;
- 3) управление государственным долгом;
- 4) финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями;

¹ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 03 декабря 2010 № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами»

- 5) управление государственной собственностью и оказание государственных услуг;
- 6) открытость бюджетных данных;
- 7) индикаторы, характеризующие выполнение указов Президента Российской Федерации.

Можно выделить два основных направления совершенствования:

- 1) включение в методику оценки показателей, характеризующих финансовое состояние субъектов РФ;**
- 2) включение в методику показателей, характеризующих участие граждан в бюджетном процессе.**

Рассмотрим подробнее указанные предложения.

1. Включение в методику оценки показателей, характеризующих финансовое состояние субъектов РФ

В условиях экономической и политической нестабильности особую актуальность приобретает оценка финансового состояния субъектов РФ, поскольку ее результаты могут дать объективную информацию о тенденциях развития регионов. Однако в настоящее время вопросам оценки и мониторинга финансового состояния субъектов РФ уделяется недостаточно внимания, хотя результаты оценки могут представлять интерес для разных пользователей, в числе которых как федеральные и региональные органы власти, так и негосударственные структуры.

Министерство финансов Российской Федерации оценивает бюджетную устойчивость субъектов РФ и качество управления региональными финансами.

Бюджетная устойчивость характеризует способность субъектов РФ обеспечивать исполнение бюджетных обязательств, но не описывает комплексно их финансовое состояние.

В методике оценки качества управления региональными финансами, утвержденной Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 №552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», из 80 индикаторов, используемых при оценке качества управления региональными финансами, только 8 характеризуют финансовое состояние субъектов РФ, в том числе:

- 1) индикаторы по второму направлению оценки «Исполнение бюджета»:

- 2.1. «Доля просроченной кредиторской задолженности бюджета субъекта РФ и местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета субъекта РФ»;

- 2.4. «Отношение прироста расходов бюджета субъекта РФ в отчетном финансовом году, не обеспеченных соответствующим приростом доходов бюджета, к объему расходов бюджета субъекта РФ»;

- 2.6. «Коэффициент покрытия расходов бюджета субъекта РФ собственными средствами без привлечения заемных средств»;

- 2.10. «Отношение дефицита консолидированного бюджета субъекта РФ к объему инвестиционных расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета)»;

2) индикаторы по третьему направлению оценки «Индикаторы, характеризующие качество управления долговыми обязательствами»:

- 3.1. «Отношение расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ (за исключением расходов на обслуживание бюджетных кредитов) к среднему объему государственного долга субъекта РФ»;

- 3.3. «Просроченная задолженность по долговым обязательствам субъекта РФ»;

- 3.5. «Уровень долговой нагрузки на региональный бюджет»;

- 3.10. «Отношение годового объема платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта РФ к общему объему налоговых, неналоговых доходов субъекта РФ и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета».

Соответственно, влияние этих показателей на итоговую оценку незначительно.

Анализ корреляции между результатами оценки финансового состояния субъектов РФ, проведенной в соответствии с разработанной нами методикой, опубликованной в статье «Оценка финансовой самостоятельности субъектов РФ»², и уровнем бюджетной обеспеченности субъектов РФ также свидетельствует о том, что используемая в настоящее время методика оценки качества управления региональными финансами и уровень бюджетной обеспеченности субъектов РФ не учитывают в числе показателей качества управления финансами финансовое состояние регионов (таблица 1). Так, уровень корреляции между:

² Шавалеева Ч.М. Оценка финансовой самостоятельности субъектов РФ // Финансы и кредит. 2024. Т. 30. № 9. С. 2-11.

- результатами оценки качества управления региональными финансами и уровнем финансовой самостоятельности субъектов РФ составляет 0,64;
- результатами оценки качества управления региональными финансами и уровнем бюджетной обеспеченности субъектов РФ составляет 0,63.

Таблица 1

Взаимосвязь результатов оценки качества управления региональными финансами и показателей финансового состояния субъектов РФ

Показатель	2022 год	2023 год
Корреляция между результатами оценки качества управления региональными финансами и уровнем бюджетной обеспеченности субъектов РФ:		
- до распределения дотаций	0,57	0,55
- после распределения дотаций	0,55	0,51
Корреляция между результатами оценки качества управления региональными финансами и уровнем финансовой самостоятельности субъектов РФ	0,64	0,64
Корреляция между результатами оценки качества управления региональными финансами и уровнем бюджетной обеспеченности субъектов РФ:		
- до распределения дотаций	0,71	0,73
- после распределения дотаций	0,63	0,63

Таким образом, действующая методика оценки качества управления региональными финансами не включает информацию о финансовом состоянии субъектов РФ. Финансовое состояние субъектов РФ является одним из важнейших показателей качества управления региональными финансами. Это результат управления, по которому можно судить об эффективности управления.

Исходя из вышесказанного, представляется важным дополнить существующую методику оценки качества управления региональными финансами показателями, характеризующими отдельные направления финансового состояния субъектов РФ. При этом результаты оценки финансового состояния можно использовать как отдельно для принятия решений при управлении финансами субъектов РФ, так и интегрированно в общую методику оценки качества управления финансами для определения эффективности качества финансового менеджмента.

Представляется целесообразным дополнить второе направление оценки «Исполнение бюджета» в методике, утвержденной Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 №552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» показателями оценки финансового состояния субъектов РФ и предусмотреть их в качестве индикаторов 2.12-2.20.

С учетом обозначенных изменений предлагается следующая редакция Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 №552

«О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» по второму направлению оценки «Исполнение бюджета» (таблица 2).

Таблица 2

Редакция Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 №552
«О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами»
по шестому направлению оценки «Открытость бюджетных данных»
с учетом предлагаемых изменений

2	Индикаторы, характеризующие качество исполнения бюджета			2,0	Полученный результат, %	Балльная оценка
2.1.						
2.2.						
....						
2.12	Дефицит (профицит) бюджета в относительном выражении, характеризующий объем расходов, финансируемых за счет доходов бюджета	$P_1 = D / P * 100$, где: Д – доходы бюджета Р – расходы бюджета	Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ; информация, находящаяся в распоряжении Министерства финансов Российской Федерации	1	более 100 91-99 81-90 71-80 61-70 51-60 менее 50	1 0,9 0,8 0,7 0,6 0,5 0
2.13	Отношение дефицита к сумме расходов за вычетом субвенций	$P_2 = \text{дефицит} / (P - Сб) * 100$, где: Р – расходы бюджета Сб – субвенции	Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ; информация, находящаяся в распоряжении Министерства финансов Российской Федерации	1	бюджет исполнен с профицитом 0-0,9 1-10 11-15 16-20 21-25	1 1 0,9 0,8 0,7 0,6
2.14	Отношение доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений к расходам бюджета за вычетом субвенций	$P_4 = (Д - БзП) / (P - Сб) * 100$, где: Д – доходы бюджета БзП – безвозмездные поступления. Р – расходы бюджета	Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ; информация, находящаяся в распоряжении	1	более 80 71-80 61-70 51-60 41-50 31-40	1 0,8 0,7 0,6 0,5 0,4

		Сб – субвенции	Министерства финансов Российской Федерации		21-30	0,3
					11-20	0,2
					до 10	0
2.15	Отношение доходов бюджета к сумме социально-значимых и первоочередных расходов бюджета	$P_5 = D / (P_{сз} + P_{по})$, где: Д – доходы бюджета Рсз – социально-значимые расходы Рпо – первоочередные расходы	Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ; информация, находящаяся в распоряжении Министерства финансов Российской Федерации	1	3,2 и более	1
					2,9-3,1	0,9
					2,5-2,8	0,8
					2,2-2,4	0,7
					1,9-2,1	0,6
					1,6-1,8	0,5
					1-1,5	0,4
					0,9 и менее	0,3
2.16	Отношение доходов бюджета без учета дотаций к сумме социально-значимых и первоочередных расходов бюджета	$P_6 = (D - D_t) / (P_{сз} + P_{по})$, где: Дс – собственные доходы бюджета Рсз – социально-значимые расходы Рпо – первоочередные расходы	Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ; информация, находящаяся в распоряжении Министерства финансов Российской Федерации	1	2,1 и более	1
					1,9-2,0	0,9
					1,7-1,8	0,8
					1,5-1,6	0,7
					1,3-1,4	0,6
					1,0-1,2	0,5
					0,9 и менее	0,4
2.17	Отношение дотаций и общей суммы доходов бюджета	$P_9 = D_t / D * 100$, где: Д – доходы бюджета Дт – дотации	Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ; информация, находящаяся в распоряжении Министерства финансов Российской Федерации	1	0	1
					0,1-0,9	0,9
					1-10	0,8
					11-20	0,7
					21-30	0,6
					31-40	0,5
					41-50	0,3
					51-60	0,2
					более 61	0
2.18	Отношение суммы финансовой помощи к общей сумме доходов бюджета	$P_{10} = (D_t + C_c) / D * 100$, где: Д – доходы бюджета Дт – дотации Сс – субсидии	Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ; информация, находящаяся в распоряжении	1	0-10	1
					11-20	0,8
					21-30	0,7
					31-40	0,6
					41-50	0,5
					51-60	0,3

			Министерства финансов Российской Федерации		61-70	0,2
					более 71	0
2.19	Отношение суммы дотаций, субсидий и заемных средств к общей сумме бюджетных поступлений	$P_{11} = (Дт + Сс + \text{заемные средства}) / ПБ * 100,$ где: Дт – дотации Сс – субсидии ПБ – поступления в бюджет	Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ; информация, находящаяся в распоряжении Министерства финансов Российской Федерации	1	1-10	1
					11-20	0,8
					21-30	0,6
					31-40	0,4
					41-50	0,2
					51-60	0,1
					более 61	0
2.20	Отношение суммы дотаций, субсидий и заемных средств к сумме расходов бюджета за вычетом субвенций	$P_{12} = (Дт + Сс + \text{заемные средства}) / (Р-Сб) * 100,$ где: Дт – дотации Сс – субсидии Сб - субвенции Р- расходы бюджета	Годовой отчет об исполнении бюджета субъекта РФ; информация, находящаяся в распоряжении Министерства финансов Российской Федерации	1	1-10	1
					11-20	0,8
					21-30	0,6
					31-40	0,5
					41-50	0,4
					51-60	0,3
					61-70	0,2
					более 71	0,1

2. Включение в методику показателей, характеризующих участие граждан в бюджетном процессе

В методике оценки качества управления региональными финансами, утвержденной Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 №552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», выделено направление 6 «Открытость бюджетных данных». Данная группа индикаторов включает в себя показатели, характеризующие полноту и своевременность размещения информации о бюджете на сайте, организацию мероприятий, направленных на повышение финансовой грамотности граждан. Однако данная группа индикаторов не включает в себя индикаторы, характеризующие участие граждан в бюджетном процессе. **В этой связи представляется важным дополнение шестого направления оценки «Открытость бюджетных данных» в методике, утвержденной Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 №552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», показателями, характеризующими деятельность региональных органов власти в области создания условия для участия граждан в бюджетном процессе, такими как:**

- 1) обеспечение правовых условий для активного участия граждан в управлении финансами региона;**
- 2) создание механизмов учета общественных предложений при формировании бюджета.**

С учетом обозначенных изменений предлагается следующая редакция Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 №552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» по шестому направлению оценки «Открытость бюджетных данных» (таблица 3).

Таблица 3

Редакция Приказа Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 №552
«О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами»
по шестому направлению оценки «Открытость бюджетных данных»
с учетом предлагаемых изменений

6.	Индикаторы, характеризующие открытость бюджетных данных			0,5	
6.1					
6.2					
.....					
6.12	Обеспечение правовых условий для активного участия граждан в управлении финансами региона	$U_{612i} = A_i$	Информация, предоставляемая субъектами Российской Федерации; информация, находящаяся в распоряжении Министерства финансов Российской Федерации	1,0	-
6.13	Создание механизмов учета общественных предложений при формировании бюджета	$U_{613i} = A_i$	Информация, предоставляемая субъектами Российской Федерации; информация, находящаяся в распоряжении Министерства финансов Российской Федерации	1,0	-