

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РОССИИ МОНИТОРИНГА КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА ГРБС

Дёмина Н.А.

Оренбургский государственный университет, Оренбург, e-mail: dna-131@mail.ru

Целью статьи является анализ существующей нормативной правовой базы в части проведения оценки качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС), на муниципальном уровне. Описывается методический инструментарий оценки управления бюджетными ресурсами, используемый специалистами финансовых органов отдельных муниципальных образований. Характеризуются с разных позиций нормативные правовые акты, регламентирующие данный процесс. Обсуждаются проблемы методики оценки результативности и эффективности использования бюджетных средств на уровне муниципалитетов. Рассматриваются используемые финансовыми органами в мониторинге качества финансового менеджмента ГРБС наиболее значимые группы показателей и присвоенные удельные веса, приводятся примеры используемых качественных и количественных показателей. Предлагаются рекомендации в части применения новых методических инструментов в проведении мониторинга качества финансового менеджмента ГРБС.

Ключевые слова: финансовый менеджмент, мониторинг, главные распорядители бюджетных средств, оценка, качество, показатели, результативность и эффективность бюджетных расходов, правовые акты.

FEATURES OF IMPLEMENTATION IN SOME RUSSIAN MUNICIPALITIES THE MONITORING OF QUALITY OF FINANCIAL MANAGEMENT MMBF

Demina N.A.

Orenburg State University, Orenburg, e-mail: dna-131@mail.ru

The aim of the article is to analyze the existing legal framework in terms of assessment the quality of financial management exercised by the main managers of budgetary funds (MMBF) at the municipal level. Was described the methodical tools for assessment of management of budgetary resources, which use by the financial experts in some municipalities. From different positions characterized normative legal acts, regulating this process. Discussed the problems of method of assessment the effectiveness of the use of budgetary funds at the municipal level. Considered the most important group of indicators and assigned specific weights, which use by financial departments in monitoring the quality of financial management MMBF, listed examples of useful qualitative and quantitative indicators. Offered recommendations regarding the use of new methodical tools in monitoring the quality of financial management MMBF.

Key words: financial management, monitoring, the main managers of budgetary funds, assessment, quality, indicators, effectiveness of budget expenditures, legal acts.

Мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями, позволяет регулярно анализировать и оценивать качество осуществляемых ГРБС действий для обеспечения максимально результативного и эффективного использования бюджетных средств, выявлять допускаемые ими в ходе планирования и исполнения бюджета ошибки.

Нельзя не согласиться с Богатыревой Л.М., считающей, что в целом, на сегодняшний день, ещё нельзя с уверенностью говорить о полноценном внедрении механизма финансового менеджмента в бюджетный процесс Российской Федерации. Связано это, прежде всего, с

отсутствием основополагающего нормативного правового акта, закрепляющего статус финансового менеджмента в бюджетном секторе [1].

Однако проведённое исследование показало, что на данный момент на региональном и муниципальном уровнях проделан уже достаточно большой объём методической работы по данному направлению. Большинство финансовых органов местных администраций за последние пару лет разработали новые либо внесли существенные изменения в действующие нормативные правовые документы в области мониторинга качества финансового менеджмента ГРБС.

Внедрение данного мониторинга - существенный шаг для создания эффективной системы аудита результативности и эффективности бюджетных расходов, что является одним из условий функционирования финансовой системы государства в целом.

Приведем сравнительную характеристику подходов к оценке качества финансового менеджмента ГРБС (по ряду признаков), применяемых в отдельных (27) муниципальных образованиях Российской Федерации и отражённых в нормативных правовых актах соответствующих органов местного самоуправления.

Так, с точки зрения периодичности - в 7 городах (Архангельске¹, Екатеринбурге², Ижевске³, Кирове, Красноярске, Пскове и Томске) мониторинг качества осуществления финансового менеджмента по аналогии с утверждённым приказом Минфина России от 13.04.2009 № 34н⁴ порядком состоит из годовой и ежеквартальной (либо годовой и полугодовой - Ростов-на-Дону, Салехард, Сургут, Челябинск) оценки. В большинстве муниципальных образований (16) мониторинг проводится один раз в год после завершения отчётного финансового года. Такая система действует в Брянске⁵, Иркутске⁶, Калининграде⁷, Липецке, Нижневартовске, Омске, Оренбурге, Саранске, Ставрополе, Сыктывкаре, Улан-Удэ, Хабаровске, Чебоксарах, Черкесске, Шадринске и Южно-Сахалинске. Основным положительным моментом проведения мониторинга в течение года в том, что он позволяет в оперативном режиме осуществлять анализ качества исполнения бюджета с целью своевременного предотвращения финансовых нарушений, а также «корректировать» результативность расходования средств. В то же время это более трудоёмкий процесс как для непосредственно осуществляющих оценку специалистов финансового органа, так и для ответственных за предоставление всей необходимой информации исполнителей ГРБС.

¹ Распоряжение мэрии г. Архангельска от 25.04.2012 № 473р [3].

² Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 26.06.2013 № 2224 [5].

³ Постановление Администрации г. Ижевска от 15.03.2012 № 248 [6].

⁴ Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н [2].

⁵ Постановление Брянской городской администрации от 07.09.2012 № 2200-п [4].

⁶ Постановление администрации г. Иркутска от 09.09.2009 № 031-06-3090/9 [7].

⁷ Постановление администрации городского округа «Город Калининград» от 25.03.2013 № 332 [8].

Согласно положениям, утверждённым муниципальными нормативными правовыми актами, в Архангельске, Екатеринбурге, Кирове, Пскове, Ростове-на-Дону, Салехарде, Сургуте, Томске и Челябинске используется единый состав показателей качества финансового менеджмента при осуществлении как годового, так и ежеквартального (полуугодового) мониторинга, что обеспечивает возможность проведения сопоставимой и адекватной оценки динамики качества финансового менеджмента.

В Ижевске и Красноярске, к примеру, такими идентичными показателями являются: качество планирования расходов, динамика управления просроченной кредиторской, дебиторской задолженностью по расчётам с поставщиками и подрядчиками, наличие роста недоимки по доходным источникам, равномерность освоения текущих расходов ГРБС, выполнение графика освоения капитальных расходов и т.д.

Поскольку мониторинг качества финансового менеджмента - весьма гибкий инструмент, имеется возможность периодически изменять не только формулировки показателей, но и весовые значения как отдельных показателей, так и их групп в зависимости от приоритетов.

В 7 городских округах (Ижевск, Киров, Ростов-на-Дону, Сыктывкар, Улан-Удэ, Хабаровск, Челябинск) финансовые органы рассчитывают общую годовую оценку качества финансового менеджмента с применением удельного веса для каждой группы показателей и внутри каждой группы. В отличие от указанных городов в Екатеринбурге удельный вес определён лишь среди групп показателей, в Ставрополе - только для самих показателей. В связи с тем, что для присвоения значений весов применяется метод экспертных оценок, то основная проблема определения «коэффициентов значимости» заключается в следующем - для того, чтобы повысить их обоснованность и учесть многочисленные факторы, оказывающие влияние на значения показателей, необходим разносторонний анализ, основанный как на расчётах, так и на аргументированных суждениях компетентных, высококвалифицированных руководителей и специалистов, знакомых с состоянием дел в различных областях практической деятельности сферы общественных финансов и имеющих соответствующие опыт и знания.

Вес группы показателей отражает её значимость (приоритетность) в общей оценке с точки зрения финансового органа муниципального образования. Причём, сам по себе каждый показатель и каждая группа показателей очень значимы, но при их сравнении между собой становится ясно какие из них приоритетнее. Например, в Кирове значимость группы показателей, характеризующей качество управления активами, меньше в 6 раз, чем значимость группы показателей, отражающей исполнение бюджета по расходам и доходам. Связано это

главным образом с тем, что количество операций, проводимых с активами, значительно меньше количества тех операций, которые осуществляются с доходами и расходами.

Согласно утверждённым методикам наибольшую значимость в разрезе исследуемых муниципальных образований имеют такие группы показателей, как: исполнение бюджета в части расходов (в 7 городах - Екатеринбурге, Ижевске, Кирове, Ростове-на-Дону, Сыктывкаре, Улан-Удэ, Хабаровске), качество бюджетного планирования (в 5 - Екатеринбурге, Ижевске, Ростове-на-Дону, Сыктывкаре, Хабаровске), исполнение бюджета по доходам (в 2 - Екатеринбурге, Улан-Удэ). В Челябинске приоритет отдан блоку показателей, оценивающих уровень использования инструментов повышения эффективности бюджетных расходов. Немного меньший удельный вес в целом по муниципальным образованиям присвоен следующим группам - «Оценка состояния учёта и отчётности» и «Контроль и аудит». Муниципалитеты используют различные вариации наименований групп показателей, в том числе встречаются случаи объединения нескольких групп в одну (например, в Кирове).

В Ижевске, Кирове, Сыктывкаре, Хабаровске и Челябинске в оценках присутствуют случаи «единичных» групп показателей, фигурирующих только в их методиках - «Автоматизация бюджетного процесса», «Управление активами», «Качество подготовки документов на санкционирование оплаты денежных обязательств», «Наличие нормативно-правовых актов в области финансового менеджмента», «Качество контроля за результатами деятельности подведомственных учреждений» и «Повышение прозрачности бюджетного процесса» соответственно.

Удельный вес групп показателей мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями различных муниципальных образований, приведён в таблицах 1-2.

Таблица 1 - Группировка городов по удельным весам показателей мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого ГРБС, в общей системе оценки

Наименование группы показателей	Удельный вес группы показателей в общей системе оценки, %								
	Мин-фин РФ	Екатеринбург	Ижевск	Киров	Ростов-на-Дону	Сыктывкар	Улан-Удэ	Хабаровск	Челябинск ²⁾
1 Качество финансового (бюджетного) планирования	26	21	25	21	22	20	15	20	20
2 Оценка результатов исполнения бюджета (по расходам)	31	21	25	30 ¹⁾	22	20	30	20	20
3 Качество подготовки документов на санкционирование оплаты денежных обязательств	-	-	-	-	-	10	-	-	-
4 Использование инструментов повышения эффективности бюджетных расходов	-	-	-	-	-	-	-	15	30
5 Исполнение бюджета по доходам	7	21	-	-	8	5	20	-	10
6 Управление активами	5	-	-	5	-	-	-	-	-
7 Оценка состояния учёта и отчёт-	10,5	15	16	15	19	15	15	15	-

ности									
8 Наличие НПА в области финансового менеджмента	-	-	-	-	-	10	-	-	-
9 Контроль и аудит	10,5	15	16	15	15	-	20	15	-
10 Качество контроля за результатами деятельности подведомственных учреждений	-	-	-	-	-	10	-	-	-
11 Исполнение судебных актов	5	7	10	7	7	5	-	-	-
12 Кадровый потенциал финансово-экономического подразделения (квалификация сотрудников)	5	-	-	7	7	5	-	-	-
13 Автоматизация бюджетного процесса	-	-	8	-	-	-	-	-	-
14 Повышение прозрачности бюджетного процесса	-	-	-	-	-	-	-	15	10
1) В том числе исполнение бюджета по доходам									
2) Нумерация структурных единиц дана в соответствии с официальным текстом документа									

Из приведенных таблиц видно - если рассматривать приоритетность этих показателей, определённую финансовыми органами, по значению удельных весов групп показателей в общей системе оценки, то указанные значения в настоящее время оправданы. Следует обратить внимание на группы показателей, характеризующих выполнение «майских» Указов Президента Российской Федерации» (Нижевартовск) и открытость информации о деятельности муниципальных учреждений, подведомственных главным распорядителям (Омск). С помощью введения показателей данных групп осуществляется стимулирование процессов, особо актуальных на данном этапе развития.

Таблица 2 - Наиболее значимые показатели в оценках качества финансового менеджмента ГРБС отдельных муниципальных образований с точки зрения присвоенных удельных весов

Муниципальное образование	Наименование показателя
г. Ижевск	Доля бюджетных ассигнований, предусмотренных в рамках целевых программ
	Доля бюджетных ассигнований на предоставление государственных услуг (выполнение работ) физическим и юридическим лицам, оказываемых в соответствии с государственными заданиями
	Доля ассигнований на предоставление государственных услуг (работ) физическим и юридическим лицам, определяемых на основании расчётно-нормативных затрат
	Своевременность представления реестра расходных обязательств главных распорядителей
	Равномерность расходов
	Качество планирования расходов
	Динамика управления просроченной кредиторской задолженностью по расчётам с поставщиками и подрядчиками
г. Киров	Динамика управления дебиторской задолженностью по расчётам с поставщиками и подрядчиками
	Доля кассовых расходов от бюджетных ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью муниципального образования соответствующему ГРБС, в текущем (отчётном) финансовом году (без учёта межбюджетных трансфертов в форме субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение)
г. Ростов-на-Дону	Удельный вес бюджетных ассигнований ГРБС, предусмотренных в долгосрочных городских (ведомственных) целевых программах, в общем объёме расходов ГРБС, предусмотренных сводной бюджетной росписью бюджета города на отчётный (текущий) финансовый год с учётом внесённых изменений
	Качество порядка составления, утверждения и ведения ПФХД для бюджетных и автономных учреждений, бюджетных смет для казённых учреждений
г. Сыктывкар	Количество ходатайств об изменении росписи расходов и лимитов бюджетных обязательств в отчётном периоде
	Количество ходатайств об изменении кассовых планов в отчётном периоде

Муниципальное образование	Наименование показателя
	Кассовое исполнение расходов ГРБС в отчётном периоде
	Исполнение кассового плана по расходам
	Эффективность управления кредиторской задолженностью по расчётам с поставщиками и подрядчиками
	Эффективность управления дебиторской задолженностью по расчётам с поставщиками и подрядчиками
	Исполнение расходов запланированных в рамках муниципальных, муниципальных адресных и долгосрочных целевых программ
г. Улан-Удэ	Объём не исполненных на конец отчётного финансового года бюджетных ассигнований, за исключением целевых средств из вышестоящих бюджетов
	Доля программных расходов бюджета
г. Хабаровск	Удельный вес бюджетных ассигнований, предусмотренных в программном виде
	Удельный вес расходов на оказание (выполнение) муниципальных услуг (работ) в соответствии с муниципальным заданием, в общем объёме расходов на обеспечение деятельности муниципальных казённых учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания муниципальными автономными и бюджетными учреждениями
	Наличие не использованных на конец отчётного года средств бюджета города, зачисленных на лицевые счета ГРБС и подведомственных им получателей бюджетных средств
	Доля неиспользованных МБТ на конец отчётного года
	Равномерность расходов (без учёта расходов за счёт средств, выделенных из резервного фонда и МБТ)
г. Челябинск	Представление в составе годовой бюджетной отчётности «Сведений о мерах по повышению эффективности расходования бюджетных средств»
	Осуществление мероприятий внутреннего контроля
	Проведение инвентаризации

Также можно сделать вывод, что годовые показатели данного мониторинга муниципальные образования, как правило, группируют по этапам или элементам бюджетного процесса.

Анализ применяемых методик в целом показал, что существует два типа показателей, определяющих качество финансового менеджмента ГРБС на муниципальном уровне: качественные (например, выполнение графика освоения капитальных расходов ГРБС и др.) и количественные. Показатели первой группы могут также отражать качество правовых актов главных распорядителей касательно соответствующих процедур бюджетного процесса (качество порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных ГРБС получателей бюджетных средств, качество правовой базы главного администратора доходов местного бюджета по администрированию доходов и др.). Оценки, выставляемые по качественным показателям, в таких случаях будут зависеть от уровня соответствия правовых актов конкретным требованиям бюджетного федерального, регионального законодательства либо муниципальным, ведомственным нормативным правовым актам. К количественным показателям можно отнести такие, как эффективность управления кредиторской задолженностью; доля муниципальных программ, по которым утверждён объём финансирования изменился в течение отчётного финансового года; задолженность перед бюджетом города по администрируемым платежам; объём выявленных контрольными органами нарушений при исполнении бюджета города и т.д.

Все финансовые органы выбранных муниципальных образований в своих оценках применяют как качественные, так и количественные показатели. Наиболее объективные ме-

тоды оценки качества финансового менеджмента, осуществляемого ГРБС, должны содержать в себе их оптимальное по количеству соотношение. Также финансовым органом своевременно должна производиться корректировка состава показателей - включение новых и исключение тех, роль которых существенно снизилась. В настоящее время, в период расширения практики применения программных принципов бюджетирования, особую актуальность приобретает необходимость проведения замены показателей мониторинга, оценивающих факт наличия определённых ведомственных правовых актов и качество их содержания, показателями, оценивающими степень исполнения этих актов.

Одним из признаков того, что порядок и методика оценки качества финансового менеджмента ГРБС является «живым» документом, оперативно реагирующим на постоянно происходящие в бюджетной сфере изменения, также является постепенная замена качественных показателей на количественные. Так, если все ГРБС представляют годовую бухгалтерскую отчётность в установленный срок, целесообразнее заменить соответствующий показатель оценки по данному направлению на количественный, акцентировав внимание, например, на качестве предоставляемой отчётности (наличие либо отсутствие ошибок). В данном случае переход к применению количественных показателей расценивается как «шаг вперёд» (переход на новую ступень) и выступает как факт совершенствования контроля качества финансового менеджмента ГРБС.

Несмотря на то, что в большинстве муниципалитетов применяемые современные методики оценки схожи, а иногда и идентичны, с позициями Минфина России, в настоящее время отдельные города, получив определённый опыт за время проведения мониторингов, все же начинают постепенно уходить от шаблонов и внедрять в оценку свои, наиболее подходящие им показатели, тем самым приспособляя процесс проведения мониторинга под местные «особенности» и требования.

Сравнительная характеристика документальной базы, используемой для мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого ГРБС, на муниципальном уровне демонстрирует расширенный, но в тоже время формальный подход. Одной из проблем является отсутствие чёткого механизма оценки результативности деятельности ГРБС в сфере управления общественными финансами, что проявляется зачастую в бессистемной структуре показателей. Данное обстоятельство является главным препятствием на пути совершенствования внедрения мониторинга на муниципальном уровне. В качестве одного из способов совершенствования по указанному направлению целесообразно применение в оценках качественно новых методов, используемых при мониторинге уровня финансового менеджмента в корпоративных финансах, с построением обновлённой сбалансированной системы показателей.

Список используемой литературы

1. Богатырева, Л.М. Принципы построения финансового менеджмента в бюджетном процессе / Л.М. Богатырева // Российское предпринимательство. - 2012. - № 24 (222). - С. 91-96.
2. Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета: приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н / КонсультантПлюс. - <http://www.consultant.ru>.
3. Об утверждении Положения о мониторинге качества финансового менеджмента: распоряжение мэрии г. Архангельска от 25.04.2012 № 473р / КонсультантПлюс. - <http://www.consultant.ru>.
4. Об утверждении Порядка и Методики балльной оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города Брянска: постановление Брянской городской администрации от 07.09.2012 № 2200-п / КонсультантПлюс. - <http://www.consultant.ru>.
5. Об утверждении Положения о порядке проведения мониторинга и оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств и главных администраторов доходов бюджета муниципального образования «город Екатеринбург»: постановление Администрации г. Екатеринбурга от 26.06.2013 № 2224 / КонсультантПлюс. - <http://www.consultant.ru>.
6. Об утверждении Положения об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств бюджета муниципального образования «Город Ижевск»: постановление Администрации г. Ижевска от 15.03.2012 № 248 / КонсультантПлюс. - <http://www.consultant.ru>.
7. Об утверждении Методики балльной оценки качества финансового менеджмента главных администраторов бюджетных средств: постановление администрации г. Иркутска от 09.09.2009 № 031-06-3090/9 / КонсультантПлюс. - <http://www.consultant.ru>.
8. О мониторинге качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств городского округа «Город Калининград»: постановление администрации городского округа «Город Калининград» от 25.03.2013 № 332 / КонсультантПлюс. - <http://www.consultant.ru> и др. аналогичные нормативные правовые акты (г. Киров, г. Красноярск, г. Липецк, г. Нижневартовск, г. Нижний Новгород, г. Омск, г. Оренбург, г. Псков, г. Ростов-на-Дону, г. Салехард, г. Саранск, г. Ставрополь, г. Сургут, г. Сыктывкар, г. Томск, г. Улан-Удэ, г. Хабаровск, г. Чебоксары, г. Челябинск, г. Черкесск, г. Шадринск, г. Южно-Сахалинск).