5.19. ОЦЕНКА СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Черкасова Ю.И., к.э.н., доцент, кафедра Финансов

Сибирский федеральный университет, г. Красноярск

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ

Рассматриваются показатели эффективности бюджетного регулирования, дается обзор показателей, характеризующих оценку качества различных сфер управления общественными финансами, в частности, качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств и действующей системы распределения полномочий. Предлагаются варианты оценки качества переданных полномочий

Повышение эффективности финансового менеджмента в секторе общественных финансов является одной из приоритетных задачей финансовой политики государства. Для определения результата государственного управления разработана масса различных показателей и критериев, оценивающих ту или иную сферу государственного управления. Однако формирование действительно объективной комплексной оценки финансового регулирования по этим параметрам является достаточно сложной задачей.

В последние годы органами исполнительной власти проводится значительная работа в части проведения мониторинга различных сфер управления государственными и муниципальными финансами. В частности, показатели оценки деятельности собираются и анализируются в разрезе следующих направлений:

- эффективность бюджетных расходов;
- качество финансового менеджмента;
- уровень открытости бюджетных данных;
- качество управления региональными и муниципальными финансами;
- качество исполнения переданных полномочий;
- соблюдение требований Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) и соответствие оптимальному качеству организации и осуществления бюджетного процесса.

По каждому из перечисленных направлений на уровне Федерации и регионов принята соответствующая нормативно-правовая база, определяющая организационные моменты проведения мониторинга, перечень показателей, методику их расчета. Детальный анализ методических подходов, используемых при оценке деятельности органов власти позволил сделать вывод, что большая часть предлагаемых параметров со стороны органов исполнительной власти ориентирована на показатель результативности.

Законодательство трактует результативность в контексте показателя эффективности. БК РФ, определяя принцип эффективности использования бюджетных средств определяет ее как «необходимость достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)» (БК РФ, ст. 34). Здесь возникает ряд вопросов, связанных с содержанием результата и состава объема средств. От решения данного вопроса зависит, какова природа эффективности: идет ли речь о социальной, экономической, экологической, производственной эффективности и т.п. Причем, как правило, чем выше результат, тем более эффективно используются средства, что не всегда приемлемо в такой специфической сфере, как оказание государственных и муниципальных услуг. В конечном итоге происходит путаница и подмена понятий результативности и эффективности использования бюджетных средств, поскольку эффективность мы можем определить как сумму результатов.

На практике понятие «эффективность» используется намного шире. В частности, экономическая эффективность определяется оценкой полученной прибыли на рубль вложенных средств (затрат) или, к примеру, стоимостной оценкой оказанных услуг к величине расходов, потраченных на предоставление этих услуг, и т.п.

С целью предоставления общественных услуг достаточного качества с учетом высокой эффективности и результативности бюджетных расходов проводится внедрение современных процедур и процессов финансового менеджмента в общественный сектор.

Финансовый менеджмент в сфере государственных и муниципальных финансов представляет собой инструменты, ориентированные на результативность использования ресурсов. Данные процессы и процедуры включают все аспекты управления общественными финансами, охватывают все фазы бюджетного цикла и направлены на достижение экономических и социально значимых результатов. Иными словами, финансовый менеджмент в общественном секторе представляет собой систему, через которую управляются и контролируются финансовые вопросы деятельности государственного органа, связанные с достижением целей его деятельности.

Основными целями финансового менеджмента являются следующие.

1. Организация процесса распределения средств – повышение качества контроля, обеспечение правомерности деятельности распорядителей бюджета, контроль соблюдения законодательства.
2. Ориентация на результативность – деятельность органов власти должна соответствовать потребностям граждан и организации.
3. Формирование стратегии развития – наличие обратной связи с потребителями услуг, ориентация на конечный результат, восприимчивость к инновациям и новым идеям.

Таким образом, в общих чертах финансовый менеджмент представляет собой перечень процедур и правил распорядителей бюджетных средств. Одним из основных элементов финансового менеджмента является делегирование ответственности вместе с одновременным введением строгой отчетности за результаты и системы внутреннего контроля, нацеленной в том числе на минимизацию рисков потерь и злоупотреблений. Финансовый менеджмент пред-

полагает предоставление большей свободы принятия решений тем, кто управляет бюджетными расходами и результатами. В то же время в целях предотвращения роста коррупции предоставление большей свободы распоряжения ресурсами должно сопровождаться строгой подотчетностью, модернизацией структуры управления и внедрением современных методов внутреннего контроля.

Мониторинг финансового менеджмента прежде всего ориентирован на создание условий и обеспечения внутренних преобразований и процедур внутри распорядителей бюджетных средств. В этой связи выделяют три основных элемента мониторинга финансового менеджмента [9].

1. Создание внутренних правил и процедур финансового менеджмента.
2. Нормативное регулирование данных процедур.
3. Совершенствование финансового менеджмента в бюджетных учреждениях.

Для повышения эффективности финансового менеджмента выделяют ряд принципиальных позиций:

- персональная ответственность органов исполнительной власти за результаты деятельности подведомственных министерств. Управляющий совет в этом случае должен гарантировать качество организационного управления, в том числе управления рисками и внутренний контроль;
- реализация функций распорядителей бюджетных средств посредством подведомственных учреждений, что предполагает формирование единых, прозрачных и постоянных правил управления, подразумевающих регулирование контроль и управление результатами деятельности;
- обеспечение экономного и эффективного использования ресурсов организации, в соответствии с профессиональным стандартом и внутренним требованиям.

Реформирование финансового менеджмента предполагает закрепление распределение полномочий и ответственности за результаты. Оно должно исключать дублирование и обеспечить ответственность за достижение каждого конкретного или промежуточного результата. Руководители департаментов должны нести персональную ответственность не только за текущую деятельность, но и за решение о том, как использовались бюджетные средства для достижения заданных результатов. Финансовый менеджмент в сфере общественных финансов предполагает открытость информации об исполнении бюджета, включая показатели конечных и промежуточных результатов деятельности. Причем такие отчеты должны содержать информацию о том, насколько промежуточные результаты обеспечивают достижение конечных показателей. Информация обязательна к опубликованию на официальных сайтах органов власти.

Постоянный мониторинг результатов деятельности является обязательным элементом управленческого процесса. Частота мониторинга определяется спецификой деятельности ведомства, но, как правило, он осуществляется ежемесячно или ежеквартально для своевременного принятия корректирующих мер.

Основные требования к управлению процессом перехода к практике современного финансового менеджмента: учреждения должны подготавливать ежегодные планы мероприятий, в которых указывается необходимость преобразований; планы мероприятий, разработанные учреждениями должны обсуждаться с распорядителем бюджетных средств и утверждаться после внесения изменений.

На практике основные положения финансового менеджмента регулируются на централизованном уровне, однако при исполнении отдельных требований для бюджетных учреждений возможно определенная свобода в делегировании полномочий.

Важно, чтобы конкретные формы финансового менеджмента были гибкими в рамках соответствия целям бюджетной реформы. Так, в Красноярском крае главные распорядители бюджетных средств (ГРБС) оцениваются Министерством финансов РФ в разрезе двух групп в зависимости от того, имеют ГРБС либо не имеют соответствующие подведомственные учреждения [2].

При расчете показателей качества финансового менеджмента учитываются отраслевые особенности, влияющие на качество финансового менеджмента и при этом не зависящие от каких-либо действий главных распорядителей средств краевого бюджета, в таком случае определенные показатели считаются неприменимыми к данному главному распорядителю.

По результатам оценки, средний уровень качества финансового менеджмента по главным распорядителям средств краевого бюджета, имеющим подведомственные учреждения, составляет 0,65 (81 балл из 150 возможных) и 0,80 – для главных распорядителей, не имеющих подведомственных учреждений (50 баллов из 75 возможных). В 2015 году средний уровень качества составил: по 1-й группе 0,67 (85 баллов из 145 возможных) и 0,77 – по 2-й группе (56 баллов из 80 возможных) [7].

Таким образом, качество финансового менеджмента позволяет количественно охарактеризовать процедуру бюджетного планирования, осуществляемую ГРБС, процессы исполнения бюджета, ведения бюджетного учета, составления и представления бюджетной отчетности, а также работу с подведомственными учреждениями.

Эффективность расходования бюджетных средств является одной из характеристик эффективности реализации программы и мерой соотношения полученных результатов и бюджетных расходов [6].

Среди показателей эффективности важную роль играет показатель эффекта. Эффект – категория характеризующая превышение результатов реализации проекта над затратами на нее за определенный период.

Показатель экономической эффективности учитывают в общем виде финансовые последствия ее осуществления для всех участников. Например, при оценке бюджетной эффективности проекта учитываются изменения доходов и расходов бюджета, в связи с реализацией программы.

Показатель общественной эффективности учитывают социально-экономические последствия для общества в целом, в том числе как прямые результаты и затраты, так и внешние – затраты и результаты в смежных отраслях экологически социальные и иные внеэкономические эффекты. Внешние эффекты могут

учитываться в количественной форме при наличии соответствующих нормативных и методических документах. При отсутствии таких материалов можно использовать оценки независимых экспертов.

В качестве критериев оценки эффективности бюджетного регулирования предлагается большое количество показателей [8]. Однако, исходя из положения, что основным условием формирования экономического потенциала региона является наличие квалифицированных работников, а также налоговые возможности плательщиков, ключевым критерием результативности межбюджетных отношений является уровень жизни населения в данном регионе, достигаемый, в том числе через механизм выравнивания бюджетной обеспеченности.

Оценка системы распределения полномочий, действующей в регионе является одной наиболее проблемных. В Российской Федерации многие субъекты Федерации испытывают трудности в этой сфере в связи с наличием сложной системы перераспределения и делегирования своих полномочий. В настоящее время в соответствии с законодательством все полномочия разделены на следующие группы:

- полномочия, связанные непосредственно с ведением РФ. Данные обязательства устанавливаются, как правило, по поручению Президента РФ или Правительства РФ, регулируются федеральным законодательством и передаются регионам;
- полномочия, связанные непосредственно с предметом ведения субъектов РФ. Эти полномочия устанавливаются законодательством регионов и финансируются за счет средств собственных бюджетов. Перечень таких полномочий должен быть закреплен законодательством и иными нормативными актами субъекта РФ. В данной группе выделим также полномочия, которые осуществляются регионом по так называемым предметам совместного с Федерацией ведения на основе решения регионов до принятия соответствующего законодательства на уровне центра;
- полномочия органов государственной власти, связанные с предметами совместного ведения субъекта РФ. Данные полномочия регулируются федеральным законодательством, а также специальными соглашениями и договорами о разграничении полномочий.

Данный вид полномочий можно условно разделить на следующие группы:

- собственные полномочия – устанавливаются Конституцией РФ по предметам совместного ведения органов государственной власти субъекта РФ, осуществляются за счет средств регионального бюджета. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ (ред. от 9 марта 2016 г.) предусматривает 79 пунктов таких полномочий (№184-ФЗ, п. 2 ст. 26.3);
- делегированные полномочия – полномочия, переданные на региональный уровень и финансируемые за счет субвенций из бюджета РФ. Это полномочия, которые не вошли в перечень, регулируемый п. 2 ст. 26-3 Федерального закона №184-ФЗ;
- добровольные полномочия осуществляются субъектами РФ в добровольном порядке, самостоятельно закрепляя перечень в нормативно-правовой базе. Добровольные полномочия финансируются из бюджета региона и находятся в сфере совместного ведения. Целью данных полномочий является повышение роли субъектов в решении различных задач социально-экономического развития, в том числе реализовать дополнительные меры в сфере социальной защиты граждан;
- субделегированные полномочия, в отличие от предыдущих групп полномочий, могут быть переданы с федерального уровня в регионы, а затем на уровень муниципальных образований. Сферой применения этих полномочий является, как правило, социальная политика (например, в части социальной защиты отдельных категорий граждан), здравоохранение и образование.

Действующая система распределения полномочий достаточно сложна и имеет некоторые противоречия. Так, система добровольных полномочий, введенная Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. №199-ФЗ [1] предусматривает перераспределение полномочий путем внесения изменений в перечень собственных полномочий регионов, однако обеспечения соответствующего финансирования в законодательстве не предусмотрено. Таким образом, Федерация принимает законы о передаче субъектом полномочий, не подкрепленных источниками бюджетных средств, а поскольку по закону регионы вправе финансировать эти полномочия в добровольном порядке, то они не реализуются по причине отсутствия средств. Кроме того, добровольные полномочия можно спорно называть делегируемыми, поскольку их передача не обеспечена финансами со стороны передающей стороны, а следовательно, не накладывает никаких обязательств со стороны получателя.

Формально регионы имеют возможность осуществлять около 80 собственных полномочий и более 900 делегированных полномочий, которые переданы им соответствующими законами. Перечень собственных полномочий по оценкам экспертов также оказался несовершенным. В нем объединены различные по природе сферы ведения (рамочная и конкурирующая), так, кроме полномочий из ст. 72 Конституции РФ, присутствуют и полномочия из ст. 73 (т.е. из сферы ведения субъектов Федерации) [5]. Такой обширный перечень создает впечатление, что регионы имеют право на реализацию практически всех возможных полномочий, однако на практике это не так. На самом деле большинство субъектов просто не имеют финансовых возможностей для их финансирования.

Для оценки эффективности полномочий, распределяемых в ходе межбюджетных отношений, субъекты РФ предусматривают различные механизмы контроля их исполнения. В большинстве регионов разработан порядок проведения ежегодного мониторинга исполнения обязательств на основе установленных критериев. Перечень показателей варьируется по количеству от четырех-пяти до 18, но практически в каждом регионе предметом контроля являются такие показатели.

1. Отсутствие задолженности бюджета по реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, перед гражданами. Если таковая задолженность присутствует, значение показателя равно нулю. При ее отсутствии начисляется максимальный балл.
2. Наличие остатков субвенций, поступивших в местные бюджеты. Как правило, речь идет о средневзвешенной доле остатков субвенций в общей объеме субвенций. Если эта доля превышает установленный показатель (обычно 3% или 5%), то баллы за такой результат не начисляются.
3. Наличие неэффективного или нецелевого использования средств субвенций, передаваемых на реализацию отдельных государственных полномочий органам местного само-

управления в соответствии с региональным законодательством, выявленного в отчетном периоде.

4. Наличие выявленных фактов использования материальных средств, переданных в пользование и управление органам местного самоуправления не по назначению. Речь идет о ресурсах, переданных с целью осуществления отдельных государственных полномочий.
5. Исполнение и соблюдение регламентов предоставления государственных услуг должностными лицами, которые реализуют переданные государственные полномочия.
6. Соответствие нормативной базы муниципального образования в части переданных полномочий законодательству РФ и субъекта РФ, на территории которого расположен муниципалитет.

Значение итоговой оценки вычисляется суммированием показателей [2]:

$$K_i = \sum_{j=1}^{n} P_j$$

где K_i – итоговый показатель качества выполнения переданных государственных полномочий, i-му муниципалитету;

P_j − показатель качества выполнения отдельных переданных государственных полномочий для i-го муниципалитета;

i – соответствующее муниципальное образование;

n – общее количество критериев, участвующих в оценке.

Как показывает практика, наиболее проблемными для муниципальных образований являются показатели, оценивающие остатки субвенций на конец финансового года (второй показатель), а также критерии, характеризующие неэффективное использование субвенций (третий показатель). Так, в Красноярском крае в 2015 г. нулевое значение по второму показателю получили 23 муниципалитета, по третьему показателю – 16, по пятому показателю – 7 и по шестому показателю – 10 муниципальных образований.

Обычно методики предусматривают правило, действующее при непредставлении информации: если учет показателя, который характеризует качество выполнения переданных государственных полномочий, невозможен, значение итогового критерия (P_j) принимается равным единице. В случае, если муниципалитет совсем не предоставляет информацию, необходимую для анализа, значение критерия (P_j) принимается равным нулю.

В соответствии с методикой проведения оценки положительным считается результат оценки, проведенной на основе общих показателей, значение которого больше или равно 80%, соответственно отрицательной считается оценка, меньшая 80%.

Как правило, по результатам проведенной оценки всегда имеются муниципальные образования, по которым результат оценки менее 80%. Так, в Красноярском крае по результатам такой оценки в 2015 г. не набрали пяти баллов из максимальных шести одна треть муниципалитетов (табл. 1).

Причем состав индикаторов, характеризующих переданные полномочия, может измениться и исказить динамику показателей за ряд лет. Так, в Красноярском крае негативная тенденция результатов оценки за 2014-й и 2015 гг. по сравнению с данными за 2011-2013 гг. объясняется включением в 2015 г. в перечень показателей оценки показателя «Средневзвешенная доля остатков средств субвенции в общем объеме средств субвенций, поступившем в местные бюджеты за январь – ноябрь отчетного года» в целях стимулирования органов местного самоуправления к повышению качества планирования и своевременному освоению средств субвенций (табл. 1).

Таблица 1

СРАВНИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА РЕАЛИЗАЦИИ ПЕРЕДАННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Показатель	Годы				
	2011	2012	2013	2014	2015
Муниципальные образования, получившие по результатам мониторинга неудовлетворительные оценки	12	15	7	23	20
Количество законов о наделении органов исполнительной власти муниципальных образований отдельными государственными полномочиями, качество реализации которых оценено как неудовлетворительное	6	7	6	8	10

Наличие в субъекте РФ трети муниципалитетов, не справляющихся с полномочиями, может косвенно подтверждать неэффективность действующего механизма их распределения. На примере Красноярского края, субъекта РФ, имеющего очень большую степень дифференциации муниципального развития ввиду географических и экономических условий, видно, что данная система, пригодная для субъектов регулирования с примерно одинаковым уровнем развития, в данном случае не работает результативно. Излишняя централизация привела к сильнейшей зависимости регионов от трансфертов (даже регионов-доноров), а следовательно, к замедлению темпов роста экономических показателей даже сверхобеспеченных регионов.

Возможно, решением данной проблемы может стать разделение регионов (муниципальных образований) на группы в зависимости от конкретного типа региональной экономики [4]. Для каждой из этих групп возможно предложить свои правила распределения полномочий. Существующая же система не позволяет достичь целей бюджетного регулирования ввиду недостаточного финансового обеспечения полномочий.

Литература

1. О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований [Электронный ресурс] : от 31 дек. 2005 г. №199-ФЗ (ред. от 22 окт. 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Об утверждении показателей качества финансового менеджмента главных распорядителей средств краевого бюджета и методики их оценки [Электронный ресурс] : постановление Правительства Красноярского края от 1 марта 2012 г. №72-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении порядка оценки качества выполнения органами местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законами Красноярского края [Электронный ресурс] : постановление Правительства Красноярского края от 4 марта 2011 г. №112-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Валентей С.Д. Старые и новые проблемы российского федерализма [Текст] / С.Д. Валентей, М.В. Глигич-Золоторева, Л.Н. Лыкова // Федерализм. – 2012. – №4. – С. 7-38.
5. Конева О.В. Основные направления теории и практики долгосрочного социально-экономического развития [Текст] / О.В. Конева // Экономические науки. – 2015. – №124. – С. 105-109.
6. Макарова С.Н. Совершенствование методики финансового анализа программных расходов бюджета [Текст] / С.Н. Макарова // Финансы и кредит. – 2014. – №26. – С. 19-30.
7. Министерство финансов Красноярского края [Электронный ресурс] : официальный сайт. URL: http://minfin.krskstate.ru/management
8. Суглобов А.Е. Налоговый потенциал в системе межбюджетного регулирования [Текст] / А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова // Вопросы региональной экономики. – 2014. – Т. 20; №3. – С. 85-92.
9. Суглобов А.Е. Методический подход к распределению фонда муниципального развития, или применение квалиметрического подхода в оценке качества управления финансами муниципальных образований [Текст] / А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова // Экономический анализ: теория и практика. – 2009. – №9. – С. 10-18.

Ключевые слова

Бюджет; бюджетная эффективность; результативность бюджетных расходов; качество управления финансами; качество финансового менеджмента; система распределения полномочий

Черкасова Юлия Ивановна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность проблемы, поставленной в статье, определяется необходимостью качественной и количественной оценки деятельности органов исполнительной власти в части управления финансовыми ресурсами. На этапе разработки новой стратегии развития бюджетного федерализма в Российской Федерации регионы и муниципальные образования сталкиваются с наличием сложной системы перераспределения и делегирования своих полномочий. В этой связи вопрос поиска оптимальной системы распределения бюджетных средств является одним из самых острых и требующих скорейшего решения.

Содержание статьи отражает актуальность темы исследования. Автор последовательно излагает современные тенденции в сфере мониторинга эффективности использования бюджетных средств, выделяет проблемы в данной сфере и обосновывает необходимость скорейшего решения вопроса разграничения полномочий.

Рекомендации, предложенные в работе, в части оценки качества переданных бюджетных полномочий представляют научный и практический интерес. Особенностью работы является опора на практические материалы как источник информации для анализа и эмпирических обобщений, проведенных автором, а в части методических результатов – опора на методики как средства достижения целей.

Достоверность научных положений и выводов, сформулированных в статье, подтверждается комплексным анализом состояния проблемы на основе использования действующей нормативной базы, теоретических и методологических разработок исследователей.

Содержание статьи соответствует современному направлению исследований в области регулирования межбюджетных отношений. Проведенные автором исследования имеют теоретическую и практическую значимость и рекомендуются к печати в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Суглобов А.Е., д.э.н., профессор, кафедра финансов и бухгалтерского учета Технологического университета, г. Королёв.

Перейти на ГЛАВНОЕ МЕНЮ