

## **ОЦЕНКА КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ**

**О.С. Черников**

Тверской государственной университет, г. Тверь

Цель статьи – определить роль финансового менеджмента при формировании программного бюджета. Научная новизна состоит в том, что показана роль принципов бюджетной системы при формировании финансовой системы государства. Программный бюджет формируется под воздействием ряда внешних и внутренних факторов посредством определенных инструментов, таких как государственные программы, государственное задание на оказание услуг для подведомственных учреждений, финансовый менеджмент, открытый бюджет для граждан, инициативное бюджетирование (программа поддержки местных инициатив), межбюджетные трансферты. Определена роль финансового менеджмента для оценки качества муниципальных финансов на примере бюджетной системы Тверской области. Приведены направления и показатели качества управления муниципальными финансами. Уточнены факторы, обеспечивающие победу муниципальных образований в рейтинге качества управления муниципальными финансами. Показана преемственность показателей и индикаторов финансового менеджмента, как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта федерации и муниципального образования.

***Ключевые слова:** принципы бюджетной системы, финансовый менеджмент, эффективность государственной программы.*

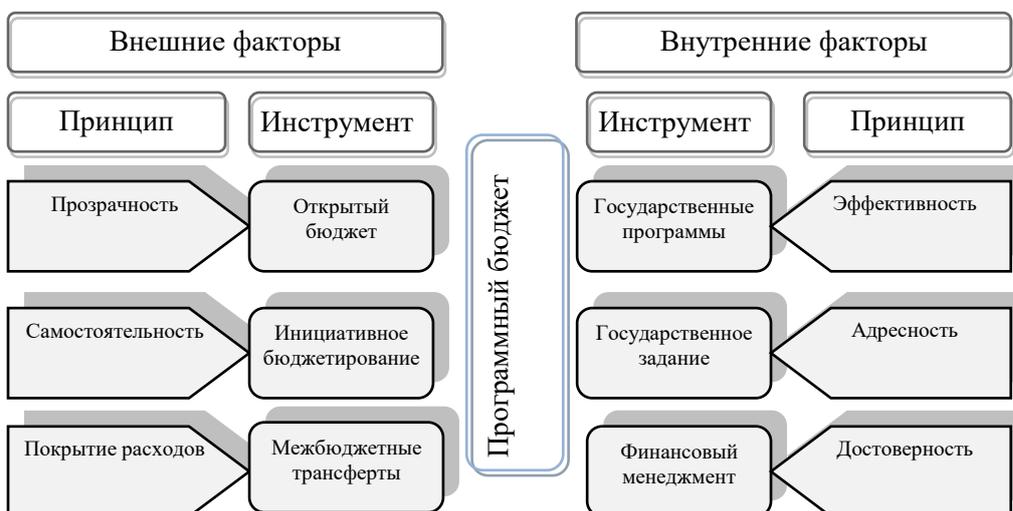
Принципы бюджетной системы имеют важное значение при формировании устойчивой финансовой конструкции государства. В статье 28 «Бюджетного кодекса Российской Федерации» приведен перечень принципов бюджетной системы Российской Федерации:

- единства бюджетной системы Российской Федерации;
- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- самостоятельности бюджетов;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- прозрачности (открытости);
- достоверности бюджета;

- адресности и целевого характера бюджетных средств;
- подведомственности расходов бюджетов;
- единства кассы [1].

Это не просто декларация основ бюджетной системы, но и важная установка для последующей реализации в виде вполне конкретных механизмов формирования программного бюджета любого уровня. Также здесь важны внутриотраслевые связи гражданско-правовых норм [2, с. 15–24].

Программный бюджет формируется под воздействием ряда внешних и внутренних факторов посредством определенных инструментов (рис. 1). Самостоятельность бюджета, прозрачность, контроль общества позволяют сделать бюджет понятным для граждан и нацеленным на решение действительно актуальных общественных задач. Формирование государственного задания на оказание услуг (выполнение работ) для подведомственных учреждений, использование инструментов программного бюджета, регулярные процедуры финансового менеджмента нацелены на одну из важнейших задач бюджетирования – эффективность расходования бюджетных средств. Под эффективностью понимается – эффективность финансирования по результату реализации мероприятия (цели, задачи) государственной программы [3, с. 98–104].



Р и с . 1. Принципы и механизмы формирования программного бюджета.

Рассмотрим реализацию такого механизма, как финансовый менеджмент, на примере бюджетной системы Тверской области.

Важным инструментом повышения качества управления финансами как на региональном, так и муниципальном уровнях, является качество финансового менеджмента. Качество финансового менеджмента в свою очередь зависит от целеполагания [4, с. 35-41].

Для оценки качества управления муниципальными финансами в муниципальных образованиях используется 25 показателей, сгруппированных по следующим направлениям:

1) обеспечение сбалансированности и среднесрочной устойчивости местных бюджетов.

Основные критерии, по которому оценивалось данное направление:

- уровень долговой нагрузки местного бюджета;
- прирост доходов местных бюджетов городских округов и муниципальных районов от налога на доходы физических лиц, единого налога на вмененный доход, налога, уплачиваемого в связи с применением патентной системы налогообложения и от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;

- работа по снижению недоимки по местным налогам;

2) обеспечение краткосрочной устойчивости, в т.ч. оценивается:

- работа по недопущению образования просроченной кредиторской задолженности;

- работа по снижению кредиторской задолженности местного бюджета;

3) эффективность финансового планирования и расходования средств, в т.ч. оценивается:

- качество среднесрочного бюджетного планирования и формирование программного бюджета;

- реалистичность планирования доходов от продажи материальных и нематериальных активов в первоначальном решении о бюджете на отчетный финансовый год;

- активность муниципальных образований (далее – МО) в части применения механизмов, подразумевающих финансовые вложения населения в решение вопросов местного значения (участие в программе поддержки местных инициатив);

4) эффективность управления муниципальными учреждениями, в т.ч. оценивается:

- общий объем доходов муниципальных автономных и бюджетных учреждений от приносящей доход деятельности;

5) кадровый потенциал финансового органа, в т.ч. оценивается:

- уровень квалификации руководителей, заместителей руководителей финансовых органов (справочно: ежегодно на уровне Минфина руководители и заместители руководителей финансовых органов проходят тестирование на знание бюджетного законодательства);

6) соблюдение бюджетной дисциплины органами местного самоуправления (далее - ОМСУ), в т.ч. оценивается:

- соблюдение МО нормативов формирования расходов на оплату труда;

- своевременность и качество выполнения условий соглашений, заключенных с Министерством финансов Тверской области, о предоставлении дополнительной финансовой помощи из областного бюджета Тверской области в виде дотаций на сбалансированность местных бюджетов;

7) обеспечение сбалансированности бюджетов поселений, в т.ч. оценивается:

– работа по снижению кредиторской задолженности бюджетов поселений.

Лучшими муниципальными образованиями по итогам оценки в 2018 году являются:

- 1 место – Фировский район;
- 2 место - Калязинский район;
- 3 место – Старицкий район;
- 4 место - Сонковский район;
- 5 место - Кимрский район.

Факторы, обуславливающие победу:

1) обеспечение положительной динамики поступления доходов местного бюджета:

- рост налоговых доходов;
- поступление доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;

2) реалистичность планирования неналоговых доходов;

3) отсутствие просроченной кредиторской задолженности местного бюджета и бюджетов поселений;

4) соблюдение нормативов формирования расходов на оплату труда и содержание ОМСУ.

Основными социально-экономическими целями проведения рейтинга муниципальных образований является:

- повышение значимости работы, проводимой ОМСУ;
- повышение точности планирования расходов и эффективности использования выделенных средств;
- соблюдение бюджетных процедур;
- укрепление финансовой дисциплины;
- недопущение возникновения просроченной задолженности;
- внедрение механизмов внутреннего контроля;
- информационная открытость деятельности МО.

В соответствии с порядком предоставления дотаций МО по итогам оценки качества управления муниципальными финансами, предусмотрено выделение каждому из пяти указанных муниципалитетов по одному миллиону рублей.

Независимость муниципального уровня власти не позволяет применять директивный подход к повышению качества управления муниципальными финансами, именно поэтому используются инструменты материальной и моральной мотивации.

Не менее важным, представляется преемственность показателей и индикаторов финансового менеджмента, как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта федерации и муниципального образования (табл. 1). Общий методический подход к обеспечению финансового менеджмента на разных уровнях бюджетной системы обеспечивает управленческую вертикаль государственных финансов. При этом сохраняется бюджетная самостоятельность различных территориальных образований.

Т а б л и ц а 1

Сопоставление показателей качества финансового менеджмента муниципалитетов и индикаторов бюджетного законодательства

Показатели КФМ муниципалитета	Индикаторы соблюдения бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса
Обеспечение сбалансированности и среднесрочной устойчивости местных бюджетов	
Отношение фактического дефицита местного бюджета за отчетный финансовый год к налоговым и неналоговым доходам местного бюджета в отчетном финансовом году	Отношение объема заимствований субъекта Российской Федерации в отчетном финансовом году к сумме, направляемой в отчетном финансовом году на финансирование дефицита бюджета и (или) погашение долговых обязательств бюджета субъекта Российской Федерации
Отношение муниципального долга МО к налоговым и неналоговым доходам местного бюджета в отчетном финансовом году	
Отношение суммы фактически уплаченного налога на доходы физических лиц за отчетный финансовый год к предшествующему году	
Отношение фактических доходов от использования имущества за отчетный финансовый год к предшествующему году	
Отношение суммы недоимки по местным налогам на 1 января отчетного года к предшествующему году	
Обеспечение краткосрочной устойчивости	
Отношение просроченной кредиторской задолженности местного бюджета на 1 января текущего года к фактическому объему налоговых доходов местного бюджета	Отношение объема внешних заимствований субъекта Российской Федерации в отчетном финансовом году к сумме, направляемой в отчетном финансовом году на погашение внешнего долга бюджета субъекта Российской Федерации и (или) финансирование дефицита бюджета
Отношение суммы просроченной кредиторской задолженности местного бюджета на 1 января текущего года к просроченной кредиторской задолженности местного бюджета, казенных, бюджетных и автономных учреждений, финансируемых из бюджета МО	
Превышение суммы остатков средств, имеющих целевое назначение, на едином счете местного бюджета над общей суммой остатков средств на едином счете местного бюджета по состоянию на 1 января текущего года	
Соблюдение бюджетной отчетности ОМСУ Тверской области в соответствии с действующим законодательством	
Соблюдение сроков предоставления МО годовой бюджетной отчетности в Министерство финансов Тверской области	Отношение доли расходов на оплату труда государственных гражданских служащих и (или)

Показатели КФМ муниципалитета	Индикаторы соблюдения бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса
Соблюдение МО в отчетном финансовом году нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц ОМСУ, муниципальных служащих	Содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации к установленному нормативу формирования данных расходов в отчетном финансовом году
Наличие у МО положительного заключения Министерства финансов Тверской области о соответствии требованиям бюджетного законодательства внесенного в представительный орган МО проекта местного бюджета на отчетный финансовый год	
Выполнение условий соглашений, заключенных с Министерством финансов Тверской области о предоставлении дополнительной финансовой помощи из областного бюджета Тверской области в виде дотаций на сбалансированность местных бюджетов	
Соблюдение МО в отчетном финансовом году установленных Правительством Тверской области нормативов формирования расходов на содержание ОМСУ	

В заключение необходимо отметить, что для развития финансового менеджмента на региональном уровне необходимо сократить количество формальных показателей, таких как: выполнение условий соглашения и увеличить долю мотивирующих инструментов.

### **Список литературы**

1. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 15.04.2019). Консультант Плюс.
2. Васильев В.В. Внутриотраслевые связи как проявление системности гражданского права // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2018. №4. С. 15–24.
3. Черников О.С. Целеполагание как важнейший инструмент повышения эффективности бюджетных расходов на примере Тверской области // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2016. № 1. С. 98–104.
4. Черников О.С. Государственная программа как ключевой элемент развития программного бюджета // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2018. № 2. С. 35–41.

## **QUALITY ASSESSMENT OF MUNICIPAL FINANCE MANAGEMENT**

**O.S. Chernikin**

Tver State University, Tver

The article defines the role of financial management when forming the program budget. The scientific novelty consists in the role of the principles of the budgetary system. The program budget is formed under the influence of a number of external and internal factors by means of certain tools, such as, state programs, the state task for rendering services for subordinated institutions, financial management, the open budget for citizens, initiative budgeting (the program of support of local initiatives), the interbudgetary transfers. The author shows the role of financial management for municipal finance assessment on the example of the budgetary system of the Tver region. The article describes the directions and indicators of municipal finance management and shows the continuity of financial management indicators at the federal level, at the level of territorial subject of the federation and the level of a municipal unit.

**Keywords:** *principles of the budgetary system, financial management, efficiency of the state program*

*Об авторах:*

ЧЕРНИКИН Олег Сергеевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики предприятия и менеджмента, Институт экономики и управления, Тверской государственный университет, 170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33, e-mail: [olegch17@mail.ru](mailto:olegch17@mail.ru)

*About the authors:*

ChERNIKIN Oleg Sergeevich – candidate of Economic Sciences, associate professor of economy of the enterprise and management, Institute of economy and management, Tver State University, 170100, Tver, Zhelyabov St., 33, e-mail: [olegch17@mail.ru](mailto:olegch17@mail.ru)

## References

1. «Byudzhetyj kodeks Rossijskoj Federacii» ot 31.07.1998 №145-FZ (red. ot 15.04.2019). Konsul'tant Plyus.
2. Vasil'ev V.V. Vnutriortraslevy'e svyazi kak proyavlenie sistemnosti grazhdanskogo prava // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2018. №4. S. 15–24.
3. Chernikin O.S. Celepolaganie kak vazhnejshij instrument povыsheniya e`ffektivnosti byudzhety`x rasxodov na primere Tverskoj oblasti // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: E`konomika i upravlenie. 2016. № 1. S. 98–104.
4. Chernikin O.S. Gosudarstvennaya programma kak klyuchевой e`lement razvitiya programmogo byudzheteta // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: E`konomika i upravlenie. 2018. № 2. S. 35–41.