Чалая, Юлия Юрьевна. Мониторинг и оценка качества управления муниципальными финансами : дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Чалая Юлия Юрьевна; [Место защиты: Финансовый ун-т при Правительстве РФ].- Москва, 2012.- 203 с.: ил. РГБ ОД, 9 12-5/3908

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретические основы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами 9**

1.1. Особенности управления муниципальными финансами 9

1.2. Содержание процедур мониторинга и оценки на всех этапах процессов управления 24

1.3. Международный опыт проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами 30

**Глава 2. Анализ действующей системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в российской федерации 45**

2.1. Характеристика инструментов управления муниципальными финансами в российской федерации 45

2.2. Методические основы для формирования системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами 66

2.3. Характеристика действующих систем мониторинга и оценки качества управления Муниципальными финансами 80

**Глава 3. Направления совершенствования системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами 97**

3.1. Совершенствование перечня показателей и определение их критических значений для целей проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами 97

3.2. Разработка порядка проведения мониторинга и оценки качества управления Муниципальными финансами 109

3.3. Механизм использования результатов мониторинга и оценки качества управления Муниципальными финансами 119

Заключение 123

Библиографический список использованной литературы

## Содержание процедур мониторинга и оценки на всех этапах процессов управления

Объектом исследования выступают элементы и процедуры управления муниципальными финансами.

Предметом исследования является методическое обеспечение системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

Методологические и теоретические основы исследования. Методология диссертационной работы основана на общих методах научного познания: методах эмпирического исследования (сравнение, сбор и изучение данных), статистического исследования, синтеза теоретического и практического материала, принципах формальной логики. При обработке и систематизации информации применялись методы группировок, классификации, метод сравнительного и экспертного анализа. Результаты анализа фактического материала представлен в виде схем, таблиц.

Теоретической базой исследования явились теория муниципального управления, теоретические положения и научные принципы, разработанные ведущими специалистами в области управления муниципальными финансами. Информационно-статистическую базу диссертации составили данные Росстата, законодательные и иные нормативные акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, информация и результаты исследований, проводимых Министерством финансов Российской Федерации, публикации в периодических изданиях и сети Интернет в сфере мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

Диссертация выполнена в соответствии с п. 2.25, п. 2.29 Паспорта специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

Научная новизна исследования заключается в развитии методического обеспечения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами. Новыми являются следующие научные результаты:

1. Предложена применительно к муниципальному управлению авторская трактовка содержания понятий «качество управления муниципальными финансами», «мониторинг и оценка качества управления муниципальными финансами» в развитие сложившихся в экономической науке определений терминов «качество управления финансами», «мониторинг», «оценка». Содержание понятий раскрыто в результате исследования организационно-правовых основ управления муниципальными финансами. Трактовка терминов «качество», «мониторинг», «оценка» применительно к управлению муниципальными финансами позволила обосновать разницу состава показателей, по которым предлагается осуществлять мониторинг, и показателей, по которым предлагается осуществлять оценку качества управления муниципальными финансами.

2. Установлен перечень необходимых и достаточных условий реализации на муниципальном уровне принципов эффективного и ответственного управления общественными финансами (финансовая, налогово-бюджетная прозрачность, стабильность и долгосрочная устойчивость бюджетов и др.).

3. Определена методическая база для описания элементов и процедур, выбора направлений и показателей мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами посредством анализа и выявления в федеральной и региональной правовой базе как обязательных требований, так и рекомендательных положений: - о реализации органами местного самоуправления функции по проведению мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами и (или); - о перечне и критериях оценки бюджетных показателей, отчеты о значениях которых представляются в федеральные органы государственной власти, орган государственной власти соответствующего субъекта РФ для проведения мониторинга и оценки состояния местных бюджетов, качества управления муниципальными финансами. 4. Систематизированы и классифицированы инструменты управления общественными финансами («технические» и «результирующие», «обязательные» и «рекомендательные»). Определены законодательные требования и рекомендации по применению данных инструментов на муниципальном уровне, определена взаимосвязь между ними. Данные действия позволили обосновать целесообразность включения в предлагаемый перечень показателей мониторинга и оценки, которые отражают внедрение рассмотренных инструментов и результаты их применения.

5. Предложен состав и группировка показателей мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами (показатели состояния муниципальных финансов, выпадающих доходов и эффективности бюджетных расходов, качества управления муниципальными финансами).

6. Предложены принципы формирования системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами (целеполагания, измеримости используемых показателей, достаточности и др.), в том числе дана характеристика предлагаемых принципов. Принципы были сформулированы по результатам анализа действующих систем мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в отдельных муниципальных образованиях (городских округах городов Казань, Ярославль, Рязань).

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что основные выводы и положения диссертации развивают методологические основы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, формируют подходы и принципы построения системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

Практическая значимость исследования заключается в том, что основные положения, выводы и рекомендации могут быть использованы органами местного самоуправления при разработке и внедрении процедур мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

Предложенные в диссертации алгоритмы и рекомендации сформированы в результате анализа федеральной, региональной правовой базы, содержащей указания о проведении мониторинга и оценки состояния местных бюджетов, анализа существующих систем мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами в названных выше муниципальных образованиях.

## Международный опыт проведения мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами

В настоящее время в Российской Федерации проводится реформирование ряда стратегических направлений управления муниципальными финансами. Одним из приоритетных направлений реформирования является повышение эффективности и результативности управления муниципальными финансами на всех стадиях бюджетного процесса.

В разделе 1.1 в развитие сложившихся в экономической науке определений терминов предложено определение содержания понятия качества управления муниципальными финансами - степень соответствия деятельности органов местного самоуправления ключевым принципам эффективного и ответственного управления муниципального управления.

Для анализа сложившейся системы управления муниципальными финансами и повышения эффективности управления финансовыми ресурсами используются такие ключевые формы как мониторинг и оценка. Рассмотрим различия данных инструментов, их роль и место в системе управления муниципальными финансами.

Мониторинг — процесс систематического или непрерывного сбора информации о параметрах сложного объекта или деятельности для определения тенденций изменения параметров. В философии науки под оценкой понимается способ установления значимости чего-либо для действующего и познающего субъекта. В экономической науке под оценкой понимается процесс соизмерения хозяйственных средств через единый денежный эквивалент ("выражение в денежной форме") .

Если говорить о категориях «мониторинг» и «оценка» как элементах системы управления муниципальными финансами можно привести следующие определения. Мониторинг качества управления муниципальными финансами - это регулярное измерение и регистрация текущих значений показателей, характеризующих соответствие деятельности органов местного самоуправления принципам эффективного и ответственного управления муниципальными финансами. При мониторинге фактические данные сравниваются с плановыми. Оценка качества управления муниципальными финансами проводится для того, чтобы понять насколько эффективно применяются существующие инструменты управления финансами, каковы результаты из внедрения и что может быть сделано для улучшения финансовых результатов деятельности органов местного самоуправления, при этом анализируются причины достижения или недостижения запланированных результатов. При

Сводная энциклопедия Википедия URL: http://ru.wikipedia.org (дата обращения: 17.05.2011). этом в практике муниципального управления мониторинг, как правило, проводится не по показателям качества управления, а по бюджетным показателям, которые характеризует ход составления и исполнения местного бюджета. В последствии данные мониторинга используются для оценки качества управления муниципальными финансами.

Как управленческие процедуры, мониторинг и оценка являются необходимыми элементами практически любых процессов управления социально-экономическим развитием муниципального образования. Объектом мониторинга и последующей оценки становятся результаты и итоги как долговременных решений, оформленных, как правило, в форме планов, программ и проектов, так и текущей управленческой деятельности.

Проведение мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами позволяет: - проводить на основании утвержденного перечня показателей сравнительную характеристику качества планирования и исполнения бюджета различными субъектами бюджетного планирования в зависимости от их полномочий и возложенных функций в сфере управления финансами; - выявлять и предотвращать финансовые нарушения, создавать основу для принятия конкретных управленческих решений; - корректировать деятельность главных распорядителей бюджетных средств в направлении усиления за результативностью бюджетных расходов; - установить взаимосвязь объемов бюджетного финансирования с результатами; - установить механизм рейтингования и оценки результатов деятельности органов местного самоуправления, в том числе главных распорядителей бюджетных средств, органов местного самоуправления, осуществляющих функции и полномочия учредителя, а также муниципальных учреждений; - установить механизм поощрения, в том числе при принятии решений об объемах распределения бюджетных средств.

Говоря о месте мониторинга и оценки в системе управления муниципальными финансами, необходимо представить бюджетный процесс на муниципальном уровне. Бюджетный процесс - регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности17. Мониторинг и оценка качества управления муниципальными

Финансы: учебник под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. - М.: Финансы и статистика; ИНФРА-М, 2010, с.70. финансами охватывают все этапы бюджетного процесса; организационно, как правило, проводятся в установленный промежуток времени. Временные границы проведения мониторинга и оценки могут различаться в зависимости от группы анализируемых показателей.

## Методические основы для формирования системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами

В рамках данной работы характеристика инструментов управления муниципальными финансами приводится с целью анализа целесообразности включения показателей мониторинга и оценки внедрения ниже рассмотренных инструментов и результатов их применения, а также финансовых параметров, предусмотренных для отображения в документах, регулирующих применение данных инструментов.

Инструменты управления муниципальными финансами можно охарактеризовать как совокупность способов, алгоритмов, используемых для воздействия на финансовые отношения и соответствующие им виды финансовых ресурсов для реализации функций органов местного самоуправления.

Все инструменты управления муниципальными финансами можно условно разделить на две большие группы «технические» инструменты, которые необходимы для организации процесса управления муниципальными финансами, и инструменты управления муниципальными финансами, которые внедряются с целью повышения эффективности бюджетных доходов и расходов (инструменты бюджетирования, ориентированного на результат). Несмотря на то, что ориентация на результат признается всеми муниципальными служащими, в России пока еще не в полной мере внедрены инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, в практику управления муниципальными финансами.

Среди основных «технических» инструментов управления муниципальными финансами в Российской Федерации можно выделить следующие: - реестр расходных обязательств муниципального образования; - среднесрочный финансовый план муниципального образования; - местный бюджет; - сводная бюджетная роспись местного бюджета; - кассовый план местного бюджета; - муниципальная долговая книга; - муниципальная адресная инвестиционная программа.

Среди основных инструментов управления муниципальными финансами, которые внедряются с целью повышения эффективности бюджетных доходов и расходов {инструменты бюджетирования, ориентированного на результат) можно выделить: - обоснование бюджетных ассигнований главных распорядителей средств местного бюджета; муниципальные целевые программы; - доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей средств местного бюджета; - муниципальные задания и нормативы финансирования муниципальных услуг; стандарты качества муниципальных услуг; - инструменты управления доходами местного бюджета. Реестр расходных обязательств муниципального образования Обязанность ведения органами местного самоуправления реестров расходных обязательств устанавливается статьей 87 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Под реестром расходных обязательств понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обусловливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Реестр расходных обязательств - это не столько финансовый, сколько управленческий, организационный документ. Его ведение как свода правовых актов, устанавливающих обязательства органов местного самоуправления, требующие финансового обеспечения за счет средств местного бюджета, упорядочивает, обеспечивает обоснованность и прозрачность деятельности органов местного самоуправления и включаемых в местный бюджет расходов.

Работа с реестрами расходных обязательств ведется с 2006 года. Реестр расходных обязательств при его введении в бюджетную практику позиционировался как документ, позволяющий проводить бюджетную политику на основе балансирования обязанностей по выплате средств из бюджета с реальными финансовыми возможностями эти обязанности выполнить.

Реестр расходных обязательств может быть использован в муниципальном образовании для: - приведения деятельности органов местного самоуправления в соответствие с установленной компетенцией; - формирования системы муниципальных правовых актов, совершенствования муниципальных правовых актов, их ревизии; - определения необходимых изменений и дополнений Устава муниципального образования; - введения изменений в систему муниципального управления, формирования оптимальной организационной структуры; - изменения и совершенствования распределения полномочий органов местного самоуправления; - стандартизации муниципальных услуг, нормирования расходов; - инвентаризации и изменения (установления) приоритетов расходования бюджетных средств и критериев оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления; - определения реальной потребности в финансовых и иных ресурсах; - выработки предложений по способу оказания муниципальных услуг.

Использованию реестра расходных обязательств как управленческого инструмента могут препятствовать ошибки при его формировании. Наиболее типичными являются следующие: - излишняя детализация или формальность при описании планируемых мероприятий (функций или действий); - отсутствие ясной цели и предполагаемого результата при описании мероприятия (функции или действия); - указание в актах установления расходных обязательств федеральных и региональных правовых актов вместо муниципальных; - описание правовых условий реализации расходных обязательств в языке конкретных объектов и затрат, а не услуг и функций; - «вольная интерпретация» вопросов местного значения; - формирование реестра только силами финансового органа без участия отраслевых и правовых структурных подразделений; - внесение в реестр значений финансовых затрат, что препятствует правовому и управленческому анализу, а также учет затрат как обязательных без предварительной детализации и ревизии их целесообразности; - организационная проблема сбора данных, в связи с большим числом участников процесса. Цепочка сбора информации выглядит следующим образом: получатель средств местного бюджета - главный распорядитель средств местного " Плиева В. Формирование реестра расходных обязательств: прежние задачи - новый взгляд // Бюджет. 2008. №1. бюджета - финансовый орган муниципального образования - финансовый орган субъекта Российской Федерации, который осуществляет свод реестров расходных обязательств по всем муниципальным образованиям, входящим в границы соответствующего субъекта Российской Федерации. - недостаточная четкость формулировок в муниципальных правовых актах и неясности правил «перевода» их норм в объемы бюджетного финансирования. В результате используется обратный подход: предусмотренные в местном бюджете расходы распределяются в реестре между расходными обязательствами, а затем к ним подбираются муниципальные правовые акты . Среднесрочный финансовый план муниципального образования Необходимость составления среднесрочного финансового плана муниципального образования предусмотрена статьей 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым под среднесрочным финансовым планом муниципального образования понимается документ, содержащий основные параметры местного бюджета.

В случае, если проект бюджета муниципального района, проект бюджета городского округа составляется и утверждается только на очередной финансовый год, а не трехлетний период, местная администрация муниципального района, городского округа разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план муниципального района, городского округа.

## Разработка порядка проведения мониторинга и оценки качества управления Муниципальными финансами

В федеральном и региональном правовом поле существует методическая база, которая может быть использована для регламентации процедур мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, выбора направлений, показателей и критических значений мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами.

Мониторинг и оценка качества управления муниципальными финансами обусловлен требованиями федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов.

Все указания по проведению мониторинга и оценки бюджетного процесса, в том числе в части мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, в муниципальных образованиях, установленные на федеральном уровне, можно подразделить на две большие группы: обязательные и рекомендательные. К числу обязательных относятся: - федеральное статистическое наблюдение за местными бюджетами; - мониторинг местных бюджетов, проводимый Министерством финансов Российской Федерации; - оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, включая выявление неэффективных расходов местных бюджетов;

Кроме того, существует группа нормативных правовых актов, которые напрямую не содержат обязательные требования к проведению мониторинга и оценки и носят рекомендательный, стимулирующий для муниципальных образований характер.

Следует отметить, что с учетом ограниченной финансовой самостоятельности местных бюджетов, усилением в последние годы процессов централизации власти, отношение органов местного самоуправления к рекомендательным документам проявляется в «желание» соблюдения (проявления) исполнительской дисциплины по разработке и (или) исполнению на федеральном уровне рекомендательных документов. Аналогичная ситуация складывается и в случае отсутствия рекомендательных для муниципальных образований документов, но наличия в документах федерального уровня рекомендаций разработать аналогичные документы на региональном и муниципальном уровнях. Данная ситуация может привести к формальной разработке и применению процедур, показателей, индикаторов мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, а также в нежелании проявить самостоятельность, креативность при разработке документов мониторинга и оценки с учетом особенностей территории. Остановимся более подробно на обзоре существующих обязательных и рекомендательных на федеральном уровне требований к проведению мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, а в большинстве своем к проведению мониторинга и оценки состояния местных бюджетов, соблюдения ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Федеральное статистическое наблюдение за местными бюджетами

Постановлением Госкомстата Российской Федерации от 09.01.1998 №2 утверждена Унифицированная система показателей, характеризующих социально-экономическое положение муниципального образования. Унифицированная система содержит ряд бюджетных показателей - в части показателей по доходам и расходам бюджетов. Отслеживание этих и других показателей, характеризующих состояние муниципальных финансов, осуществляется Федеральной службой государственной статистики (далее также -Росстат) путем осуществления годового статистического наблюдения за исполнением местных бюджетов.

В соответствии с приказом Федеральной службы государственной статистики от 18.10.2010 N353 "Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за ценами и финансами" статистическое наблюдение за местными бюджетами ведется по форме № 1-МБ «Сведения об исполнении бюджета муниципального образования (местного бюджета)», введенной в действие начиная с отчета за 2010 год3 .

Перечень показателей по форме № 1 -МБ представлен в Приложении 1. Следует отметить, что Росстат также формирует единую базу показателей муниципальной статистики. Частично эта база показателей представлена на официальном сайте Росстата в сети Интернет. Среди представленных on-line на сайте www.gks.ru показателей муниципальной статистики в разделе «Официальная статистическая информация / Базы данных / Показатели муниципальных образований» представлены 9 показателей по местным бюджетам \ Значения данных показателей берутся Росстатом из форм годовой статистической отчетности, представленных муниципальными образованиями, но справочно указанные показатели приведены в Приложении 1.

Сведения, представляемые по форме № 1-МБ, не дают информации о качестве управления муниципальными финансами и наряду с другими показателями являются объектом мониторинга за текущим состоянием местных бюджетов, информацией для

Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за ценами и финансами: Приказ Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации от 18 октября 2010 г. N 353

Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, URL: www.gks.ru (дата обращения: 20.06.2011). анализа отклонения планируемых значений от фактических, но в дальнейшем могут быть использованы как составные части более сложных показателей для оценки качества управления муниципальными финансами. Как покажет дальнейший анализ требований к мониторингу и оценке бюджетного процесса на муниципальном уровне, показатели, отражаемые в форме № 1-МБ практически полностью используются в других формах мониторинга и оценки бюджетного процесса, качества управления муниципальными финансами.

Мониторинг местных бюджетов, проводимый ежегодно Министерством финансов Российской Федерации

Наряду с Росстатом мониторинг исполнения местных бюджетов осуществляется Министерством финансов Российской Федерации по перечню показателей в значительной части совпадающих с показателями формы статистического наблюдения № 1-МБ.

Министерство финансов Российской Федерации ежегодно разрабатывает порядок проведения мониторинга местных бюджетов на очередной финансовый год и направляет его своим письмом субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Целью мониторинга местных бюджетов является анализ формирования и исполнения местных бюджетов, а также межбюджетного регулирования, осуществляемого органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Организация мониторинга местных бюджетов возложена на субъекты Российской Федерации, которые предоставляют результаты мониторинга в Департамент межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации в срок до 30 числа месяца, следующего за отчетным периодом (полугодие и год), по форме, доводимой письмом Министерства финансов Российской Федерации.

Департамент межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации проводит мониторинг местных бюджетов по результатам первого полугодия и итогам исполнения местных бюджетов за год.