

**Федеральное государственное образовательное бюджетное
учреждение высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Ярославский филиал**

Колесов Р.В.

**ЭФФЕКТИВНОЕ И ОТВЕТСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
РЕГИОНАЛЬНЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Монография

Ярославль 2020

УДК 330:001:89
ББК 65.261
К 55

Научный редактор: В.А. Кваша, кандидат экономических наук, доцент, директор Ярославского филиала федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Рецензент: А.Ю. Волков, доктор экономических наук, доцент, аудитор Контрольно-счетной палаты Ярославской области.

К55 Колесов Р.В. Эффективное и ответственное управление региональными и муниципальными финансами: актуальные проблемы и пути их решения: монография [Текст] / канд. эконом. наук, доцент Колесов Р.В. – Ярославль: ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС», 2020. – 180 с.

ISBN 978-5-6043284-9-1

В рамках исследования проведен анализ актуальных проблем и условий реализации региональной политики в сфере управления финансами, исследованы практика эффективного управления финансами в отдельных регионах России и международный опыт самоуправления регионов и муниципалитетов в сфере финансов в странах с федеративной формой государственного устройства, предложены концептуальные подходы к определению сущности эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, разработан и апробирован комплексный инструментарий оценки состояния и оптимизации путей развития отношений, возникающих в процессе управления региональными и муниципальными финансами.

Исследование может представлять интерес для должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих подготовку и реализацию решений в процессе управления региональными и муниципальными финансами, совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения и финансовый контроль. Также они могут быть широко использованы при подготовке студентов и аспирантов в процессе изучения актуальных проблем экономики и финансов субфедеральных образований.

УДК 330:001:89
ББК 65.261

© Р.В. Колесов, 2020
© Ярославский филиал Финуниверситета, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. Анализ актуальных проблем и условий реализации региональной политики в сфере управления финансами.....	9
2. Исследование сложившейся практики эффективного управления финансами в отдельных регионах России и выявление общих признаков и условий ее организации.....	24
3. Исследование международного опыта самоуправления регионов и муниципалитетов в сфере финансов в странах с федеративной формой государственного устройства.....	37
4. Анализ нормативно-правовых актов по вопросам организации и осуществления финансового контроля на предмет оценки их соответствия существующей практике формирования и использования средств региональных и муниципальных бюджетов.....	49
5. Разработка современного методического аппарата по формированию региональных и муниципальных бюджетов, оценке приоритетности их расходов и организации эффективного финансового контроля.....	71
5.1 Механизм оценки качества управления региональными и муниципальными финансами в целях повышения его эффективности....	71
5.2 Методика ранжирования задач с учетом их приоритетности в целях организации финансово-экономического обеспечения развития региона.....	80
5.3 Прогнозирование уровня инфляции при формировании региональных и муниципальных бюджетов.....	85
5.4 Методика сравнительной оценки эффективности использования источников долгосрочных заимствований для финансирования дефицита региональных бюджетов.....	91
5.5 Методические подходы к оценке достижения национальных целей и выполнения стратегических задач применительно к деятельности субъектов Российской Федерации.....	100
5.6 Методика оценки хода реализации задач по повышению эффективности управления финансами на региональном и муниципальном уровнях.....	105
5.7 Методические подходы к оценке эффективности осуществления внешнего государственного финансового контроля на региональном и муниципальном уровне.....	119
6. Обоснование методических рекомендаций по совершенствованию механизма управления региональными и муниципальными финансами.....	131

6.1 Апробация разработанного методического аппарата формирования региональных и муниципальных бюджетов, оценки приоритетности их расходов и организации эффективного финансового контроля.....	131
6.2 Совершенствование механизма межбюджетных отношений в России в целях обеспечения устойчивого экономического роста регионов.....	142
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	157
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	160
ПРИЛОЖЕНИЯ	168

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы проведенного исследования обусловлена проводимой в Российской Федерации административной реформой, целью которой является повышение эффективности государственного и муниципального управления. На сегодняшний день результаты экономического развития России напрямую зависят от качественной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В современных условиях существенно возрастает самостоятельность регионов реализации бюджетных полномочий, оказании социально значимых услуг, усиливается роль эффективного управления финансовыми потоками на субнациональном уровне. Одним из приоритетов саморазвития территорий становится устранение социально-экономической дифференциации, прежде всего за счет собственных ресурсных возможностей, а не финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. В связи с этим актуализируется проблема оптимального сочетания стратегии управления экономикой регионов с теми задачами, которые ставят перед собой другие экономические субъекты. Регионализация реформ напрямую связывается с обеспечением финансовой устойчивости территорий, которая, в свою очередь, зависит от эффективности финансово-бюджетного контроля в регионах, результативности реализации всего спектра его функций. Необходимость совершенствования системы финансово-бюджетного контроля на региональном уровне обусловлена требованиями эффективного использования ресурсов конкретной территории.

Совершенствование механизмов эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами выступает в настоящее время в качестве одного из важнейших приоритетов государственной политики Российской Федерации, обеспечивающих устойчивое, динамичное и сбалансированное развитие национальной экономики.

Государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [1] было предусмотрено создание условий для повышения эффективности деятельности публично-правовых образований по выполнению государственных (муниципальных) функций и обеспечению потребностей граждан и общества в государственных (муниципальных) услугах, увеличению их доступности и качества. Это должно достигаться путем:

– четкого и стабильного разграничения полномочий и сфер ответственности публично-правовых образований (в увязке с реализацией государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» [2]);

– координации стратегического и бюджетного планирования;

– формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на программной основе (на основе государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ), исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития, индикаторов их достижения и действующих долгосрочных бюджетных ограничений;

– охвата государственными программами Российской Федерации всех сфер деятельности федеральных органов исполнительной власти и соответственно большей части бюджетных ассигнований, других материальных ресурсов, находящихся в их управлении, а также интеграции регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения целей государственных программ Российской Федерации;

– развития новых форм оказания и финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг;

– четкого определения полномочий и ответственности участников бюджетного процесса с созданием для них устойчивых стимулов к повышению эффективности бюджетных расходов.

Реализация данных направлений возможна, в том числе и за счет развития методологии управления финансами на региональном и муниципальном уровнях, а также критериев оценки (мониторинга) его качества.

От эффективности межбюджетных отношений зависит как финансовая стабильность страны, так и решение политических, социально-экономических задач. Действующая система межбюджетных отношений не позволяет ускорить социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований, а ее реформирование, к сожалению, превратилось в некий перманентный процесс. Причем проблемы несбалансированности бюджетов бюджетной системы, увеличения дифференциации социально-экономического развития

регионов и роста числа дотационных территорий сохраняются. Это обуславливает необходимость тщательного анализа механизма межбюджетных отношений, технологий и инструментов их реализации.

В связи с этим Постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Ее реализация предполагается в три этапа в период с 2013 года по 2024 год [2].

Цель государственной программы – обеспечение содействия устойчивому исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами.

Правительством РФ были определены направления ее достижения за счет решения следующих основных задач:

- совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

- сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню их бюджетной обеспеченности, содействие сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

- повышение эффективности управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами, создание стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий;

- совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Реализация государственной программы должна позволить совершенствовать механизмы эффективного и ответственного управления финансами на всех уровнях власти в стране.

В этой связи целью научного исследования является совершенствование и развитие механизмов государственного финансового управления и финансового контроля на региональном и муниципальном уровнях.

Задачи исследования:

1. Провести анализ актуальных проблем и условий реализации региональной политики в сфере управления финансами в рамках действующего законодательства;

2. Исследовать сложившуюся практику эффективного управления финансами в отдельных регионах России и международный опыт

самоуправления регионов и муниципалитетов в сфере финансов в странах с федеративной формой государственного устройства;

3. Предложить концептуальные подходы к определению сущности эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами;

4. Разработать методику оценки приоритетности расходов региональных и муниципальных бюджетов;

5. Предложить единую методику организации эффективного финансового контроля в ходе исполнения региональных и муниципальных бюджетов;

6. Подготовить и обосновать предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы по организации финансового контроля в процессе формирования и использования средств региональных и муниципальных бюджетов;

7. Разработать и обосновать рекомендации по совершенствованию механизмов управления региональными и муниципальными финансами в Российской Федерации.

1. Анализ актуальных проблем и условий реализации региональной политики в сфере управления финансами

Важным и неотъемлемым элементом региональной экономики являются общественные финансы. В современных условиях реализация возложенных на них функций осложняется наличием санкций, введенных в отношении отдельных секторов национальной экономики, юридических и физических лиц. Необходимость достижения целей и решения задач, сформулированных в документах стратегического планирования, в условиях ограниченности ресурсов на региональном и муниципальном уровнях, актуализирует значимость разработки системы мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по совершенствованию механизмов управления общественными финансами.

Учитывая федеративную структуру государственного устройства России, БК РФ заложил законодательную основу политики управления общественными финансами на всех уровнях власти. В нем закреплены основополагающие принципы бюджетной системы государства [3]. Не отрицая важности реализации всей совокупности указанных принципов, признавая их тесную взаимосвязь, отметим, что в современных условиях наиболее важным является создание условий для реализации прав и обязанностей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств.

Президент РФ в своем послании к Федеральному собранию РФ 2018 года также выделил в качестве основного источника финансирования дополнительных расходов – повышение эффективности использования бюджетных средств [4].

Региональная финансовая политика не может быть успешной без формирования регионального бюджета, являющегося не просто формой расходования денежных средств, но и финансовым планом, утвержденным в виде закона и направленным на достижение макроэкономической стабилизации в регионе, а также на обеспечение экономического роста и повышение благосостояния населения. В современных условиях региональный бюджет должен выполнять важнейшую функцию площадки взаимодействия интересов населения, бизнеса и органов власти, стимулируя формирование ответственности у субъектов бюджетного процесса.

Понимая важность повышения эффективности использования бюджетных средств, Президент РФ и Правительство РФ последовательно формируют внутренние и внешние условия реализации региональной финансовой политики.

Так, в соответствии с принятыми федеральными законами, посланиями Президента РФ, решениями Госсовета РФ, Правительством РФ системно реализуются программные документы, направленные на повышение эффективности управления общественными финансами. Результаты анализа их положений обобщены в таблице 1.

Таблица 1 – Основные направления программ повышения эффективности управления общественными финансами

Программа ПЭУОФ на период с 2010 до 2012 гг.	Программа ПЭУОФ на период с 2013 до 2018 гг.	Концепция ПЭУОФ на период с 2019 до 2024 гг.
Долгосрочная стабильность и устойчивость БС РФ	Повышение долгосрочной стабильности и устойчивости БС РФ	Долгосрочная стабильность и устойчивость БС РФ
Совершенствование разграничения бюджетных полномочий ППО		Обзоры бюджетных расходов как основа повышения их эффективности
Переход к программной структуре расходов бюджетов	Переход к программной структуре расходов бюджетов	Совершенствование системы государственных программ и внедрение проектного управления
Оптимизация функций Г(М) управления		Формирование системы управления налоговыми расходами
Повышение эффективности предоставления Г(М) услуг	Повышение эффективности предоставления Г(М) услуг	Повышение эффективности и качества оказания государственных услуг в социальной сфере
Развитие системы Г(М) финансового контроля	Развитие системы Г(М) финансового контроля	Обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов
Формирование комплексной Федеральной контрактной системы	Формирование комплексной Федеральной контрактной системы	Совершенствование системы закупок товаров, работ и услуг для Г(М) нужд
Реформирование системы бюджетных платежей	Реформирование системы бюджетных платежей	Повышение эффективности процедуры планирования и современных технологий исполнения бюджетов
Развитие информационной системы управления общественными финансами	Развитие информационной системы управления общественными финансами	-
-	Реализация Программы повышения эффективности бюджетных расходов	Развитие межбюджетных отношений

Рассмотрим наиболее значимые результаты, достигнутые в ходе работы в данном направлении.

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы принят Федеральный закон от 25.12.2012 № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета». Он установил правила определения предельного объема расходов федерального бюджета с целью снижения не нефтегазового дефицита и обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы.

От годового финансового планирования удалось перейти к среднесрочному: на очередной финансовый год и на плановый период, включающий два последующих года.

При методической поддержке Минфина России проделана большая работа для перехода к программной структуре бюджетов субъектов Российской Федерации. В соответствии с государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 № 445, предполагалось достичь роста доли расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых в рамках региональных программ, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ к 2018 году – до 86% [2]. Достигнутые показатели удельного веса расходов бюджета субъектов Российской Федерации, исполняемых в рамках государственных программ, в общем объеме расходов бюджета в отчетном финансовом году за 2015 – 2018 гг. в обобщенном виде представлены в результатах мониторинга финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [5].

Анализ результатов мониторинга показал, что за период 2015 – 2018 годов доля расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, формируемых в рамках программ в среднем по стране, составила: за 2015 год – 91,7%, за 2016 год – 92,5%, за 2017 год – 93,6%, за 2018 год – 95,9%.

При этом в анализируемом периоде ситуация с исполнением заявленных требований в различных регионах была не однозначной. Так, например, в 2015 году в 57 субъектах этот показатель составил более 90%, однако, если его значение для Чувашской республики составило 100%, то для Забайкальского края лишь 0,3%.

Аналогичная ситуация характерна и для 2016 года (в 68 субъектах показатель составил более 90%, при этом для Чувашской республики он составил 100%, а для Республики Крым – 0,17%).

В 2017 году в 76 субъектах доля программных расходов в региональных бюджетах превысила 90%. Однако продолжала иметь место существенная дифференциация значения показателя: Чувашская республика – 100%, Республика Крым – 28,8%.

В 2018 году количество регионов с долей программных расходов в региональных бюджетах, превышающей 90%, осталось практически на прежнем уровне и составило 75. В тоже время, существовавшая до 2017 года значительная дифференциация регионов по данному показателю снизилась: от 100% в 45 субъектах Российской Федерации до 70,95% в Магаданской области.

В целях дальнейшего развития системы государственного (муниципального) финансового контроля были приняты: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части регулирования государственного и муниципального финансового контроля и конкретизации ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Основываясь на положениях Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», одобренной Распоряжением Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р, пристальное внимание уделялось дальнейшему развитию информационной системы управления государственными финансами.

Особо важную роль сыграла реализации Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р. Ее целью ставилось повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития за счет завершения формирования современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений, прежде всего путем разработки и введения в действие

новой редакции БК РФ и совершенствования реализующей ее правоприменительной практики.

Однако, несмотря на завершение исполнения Программы, современная практика реализации региональной бюджетной политики свидетельствует о том, что сохраняется необходимость решения ряда задач для обеспечения возможности осуществления эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами:

- необходимо продолжать совершенствовать систему распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

- следует создать условия для повышения прозрачности и предсказуемости предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;

- следует принять меры, обеспечивающие исключение возникновения просроченной кредиторской задолженности региональных и муниципальных бюджетов;

- необходимо дальнейшее стимулирование роста собственного экономического потенциала и доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, а также повышения качества управления региональными и муниципальными финансами.

В настоящее время основополагающим документом, предполагающим решение актуальных проблем в области эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, а также призванным обеспечивать формирование благоприятных условий для эффективной реализации региональной политики в сфере управления финансами в рамках действующего законодательства, является утвержденная Постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

Государственная программа рассчитана на период с 2013 года по 2024 год. На ее реализацию предполагается выделить из федерального бюджета более 9,5 трлн. руб., причем основная часть средств предусмотрена на 2019 – 2024 годы [2]. Среднегодовой объем средств, которые планируется израсходовать в рамках государственной программы, превышает 900 млрд. руб., что в расчете на один субъект Российской Федерации превышает 10 млрд. руб. Учитывая, что суммарные расходы консолидированных бюджетов субъектов

Российской Федерации в 2018 году составили 11882,2 млрд. руб. (рост по сравнению с 2017 годом на 1072,1 млрд. руб., или на 9,9%), а среднее значение показателей расходов отдельно взятого консолидированного регионального бюджета в России в 2018 году составило 139,8 млрд. руб., данная величина представляется весьма существенной (около 7,2% средней величины расходов условного регионального бюджета субъекта Российской Федерации) [6].

Целью реализации Программы является содействие устойчивому исполнению региональных бюджетов и повышению качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами.

Сформулированная цель обусловила необходимость решения в ходе реализации Программы следующих основных задач:

- совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации;

- сокращение дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню их бюджетной обеспеченности, содействие сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

- повышение эффективности управления государственными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальными финансами, создание стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий;

- совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

В Приложении А представлены результаты анализа соответствия задач, ожидаемых результатов и целевых индикаторов (показателей) указанной Программы.

Отсутствие единообразия в подходах к пониманию путей совершенствования механизмов эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, значительная дифференциация субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по уровню экономического развития территорий и, соответственно, уровню их бюджетной обеспеченности, наличие разноплановых региональных рисков существенно осложняют работу по выявлению общих признаков и условий реализации эффективных практик управления государственными и муниципальными финансами. Учитывая изложенное, особую роль в современных условиях приобретает дальнейшее совершенствование теоретико-правовых подходов и методического инструментария оценки эффективности

функционирования механизмов управления финансами в конкретных регионах и муниципальных образованиях.

В нормативных правовых актах, содержащих требования и рекомендации по организации эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, сделан акцент на такие элементы системы управления, как анализ и оценка. В тоже время, в недостаточной мере учтены такие важные его характеристики, как единство подходов к оценке для различных регионов и муниципальных образований, понятность и прозрачность рекомендуемого методического аппарата, комплексный характер, сопоставимость показателей во времени, открытость не только конечных результатов, но и исходных материалов для проведения оценки.

Несмотря на достаточно широкий круг подходов к определению сущности управления финансами, все они имеют ряд общих моментов.

В частности, под управлением финансами вообще, наиболее часто понимают целенаправленно осуществляемый процесс формирования, распределения, перераспределения и использования фондов денежных средств, имеющихся в распоряжении государства, организаций, учреждений в целях обеспечения оптимального решения стоящих перед ними задач путем максимально эффективного использования всех видов имеющихся ресурсов [7].

Учитывая, что управление региональными и муниципальными финансами представляет собой одно из ключевых направлений управления финансами в целом, а в научной, учебно-методической литературе и нормативных правовых актах, несмотря на все более частое использование дефиниции «эффективное и ответственное управление региональными и муниципальными финансами», отсутствуют подходы к определению ее сущности, нами разработан авторский подход, в соответствии с которым предлагается определить в нормативных правовых актах Правительства РФ *эффективное и ответственное управление региональными и муниципальными финансами* как основанную на принципах открытости и прозрачности формализованную деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению и контролю за исполнением региональных и муниципальных бюджетов, организации бюджетного учета, формированию и утверждению бюджетной отчетности в целях решения задач поступательного социально-экономического развития региона за счет оптимального распределения и использования имеющегося ресурсного потенциала, осуществления действенного контроля за

эффективностью и целесообразностью его использования, достижения и поддержания сбалансированности региональных и местных бюджетов, путем бюджетной консолидации, реализации мер по ограничению роста государственного и муниципального долга, созданию стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий.

По нашему мнению, содержанием эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами в современных условиях является совокупность отношений, возникающих между:

– органами власти субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления) и юридическими лицами по поводу обеспечения поступления налоговых и неналоговых доходов региональных (муниципальных) бюджетов, предоставления и оценке эффективности предоставленных налоговых льгот, установления государственных (муниципальных) заданий государственным учреждениям субъекта Российской Федерации (муниципальным учреждениям) и количественно измеримых финансовых санкций (штрафов, изъятий) за нарушение их условий, организации контроля выполнения государственных (муниципальных) заданий, организации работы с дебиторской и кредиторской задолженностью, формирования правовой базы функционирования системы проведения независимой оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги и т.д.;

– органами власти субъекта Российской Федерации (органами местного самоуправления) и физическими лицами по поводу оказания государственных (муниципальных) услуг, реализации мер социальной поддержки отдельных групп населения в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, формирования системы оплаты труда должностных лиц органов власти субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления) с учетом результатов их профессиональной деятельности, обеспечения открытости информации об осуществлении бюджетного процесса на региональном и местном уровне в целях максимального вовлечения граждан в процесс управления региональными и муниципальными финансами и т.д.;

– органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по поводу разработки и реализации целевых программ, предоставления денежных средств одними бюджетами бюджетной системы РФ другим бюджетам, организации в необходимых случаях

методического и иного обеспечения их эффективного использования, а также проведения на регулярной основе мониторинга эффективности управления финансами и мероприятий финансового контроля, обеспечения открытости при осуществлении бюджетного процесса.

Указанные отношения возникают в процессе осуществления органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления деятельности по организации и осуществлению бюджетного планирования, исполнению регионального и местных бюджетов, выстраиванию финансового взаимодействия в системе межбюджетных отношений, использованию государственной (муниципальной) собственности и оказанию государственных (муниципальных услуг), привлечению и погашению кредитов и займов, обеспечению и контролю соблюдения норм бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса, выполнению требований указов Президента РФ о достижении национальных целей и решении стратегических задач развития государства.

По нашему мнению, в качестве важнейших функций эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами в современных условиях следует выделить следующие:

- организация и осуществление качественного прогнозирования социально-экономического развития территории и бюджетного планирования, обеспечивающих реализацию национальных целей и решение стратегических задач устойчивого социально-экономического развития, долгосрочную сбалансированность региональных и муниципальных бюджетов;

- надлежащее исполнение региональных (муниципальных) бюджетов;

- ответственное и эффективное управление региональным (муниципальным) долгом;

- организация ведения сплошного и непрерывного учета хода исполнения бюджета и своевременного формирования и представления по назначению полной и достоверной бюджетной отчетности;

- организация надлежащего управления государственной (муниципальной) собственностью и оказания государственных (муниципальных) услуг;

- организация и осуществление действенного предварительного, текущего и последующего финансового контроля в процессе формирования и исполнения региональных и муниципальных бюджетов;

- организация и проведение качественного финансового анализа и мониторинга деятельности органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и органов местного самоуправления на всех этапах бюджетного процесса;

– обеспечение неукоснительного соблюдения бюджетного законодательства и прозрачности бюджетного процесса.

Эффективное и ответственное управление региональными и муниципальными финансами должно основываться на неукоснительном соблюдении базовых принципов бюджетной системы РФ, закрепленных ст. 28 и раскрытых в статьях 29 – 38.2 БК РФ.

Следует отметить, что определенную сложность представляет то, что на уровне анализируемой государственной программы в целом ожидаемые результаты и целевые показатели (индикаторы) представлены обобщенно. Отсутствует четкая взаимосвязка между конкретными задачами, ожидаемыми результатами реализации государственной программы и целевыми показателями (индикаторами) их достижения.

В качестве недостатка следует отметить и то, что ни один из ожидаемых результатов реализации государственной программы не структурирован четко на промежуточные результаты, которые должны быть достигнуты по истечении каждого из трех заявленных этапов реализации государственной программы. Более того, учитывая то, что каждый из этапов сам по себе предполагает реализацию в течение достаточно длительного периода времени (4 года), представляется целесообразной обязательная формулировка промежуточных ожидаемых результатов по итогам периода времени реализации государственной программы, который бы не превышал два календарных года.

Недостатки, выявленные в ходе анализа рассматриваемой государственной программы, во многом подтверждаются результатами ежегодного мониторинга финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, проводимого Министерством финансов РФ [5].

Так, по результатам оценки качества управления региональными финансами за 2015 – 2018 гг. количество субъектов с высоким качеством управления составляло: в 2015 году – 31 регион (35,5%), в 2016 году – 26 регионов (30,6%), в 2017 году – 27 регионов (31,8%), что составляет менее их трети, в 2018 году их количество несколько снизилось до 24 регионов (28,2%).

Количество субъектов с надлежащим качеством управления региональными финансами составляло: в 2015 году – 37 регионов (43,5%), в 2016 году – 44 региона (51,8%), в 2017 году и в 2018 году – 47 регионов (55,3%), что составляет лишь немногим более половины субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, количество субъектов с низким качеством управления региональными финансами составляло: в 2015 году – 15 регионов (17,6%), в 2016 году – 15 регионов (17,6%), в 2017 году – 11 регионов (12,9%), в 2018 году – 14 регионов (16,5%), а это почти каждый шестой субъект Российской Федерации [8].

Особого внимания требует исследование методических подходов, реализуемых Минфином России, в ходе оценки качества управления региональными и муниципальными финансами. Данная практика системно реализуется в нашей стране с 2004 года, в целях информационного обеспечения деятельности, направленной на повышение эффективности, ответственности и прозрачности формирования финансовых взаимоотношений с бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Первым шагом в данном направлении стало проведение Департаментом межбюджетных отношений Минфина России комплексной оценки финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, подавших заявки на получение средств из Фонда реформирования региональных финансов. В целях проведения данной оценки использовался методический аппарат, утвержденный приказом Минфина России от 02.08.2004 № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Кроме того, в 2004 – 2010 гг. Минфином России осуществлялось проведение мониторинга соблюдения субъектами Российской Федерации требований БК РФ. Методические подходы к проведению мониторинга в данной предметной области были закреплены приказами Минфина России от 05.07.2004 № 185 «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации в 2004 году требований Бюджетного кодекса Российской Федерации» и от 29.12.2008 № 676 «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса Российской Федерации и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации».

Данная процедура получила свое развитие после утверждения приказом Минфина России от 03.12.2010 № 552 Порядка осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, который обобщил все те подходы, которые были закреплены нормативными актами, упомянутыми выше.

Если ранее вопросами мониторинга занимался главным образом Департамент межбюджетных отношений Минфина России, то в

соответствии с действующим ныне порядком процедура стала носить комплексный характер и, помимо Департамента межбюджетных отношений, участие в ней стали принимать Департамент государственного долга и государственных финансовых активов, Федеральное казначейство, а также Департамент бюджетной методологии и финансовой отчетности в государственном секторе Минфина России.

В период с 2011 года, учитывая нарабатываемый опыт проведения мониторинга и оценки качества управления региональными финансами в России, Министерство финансов РФ постоянно трансформировало существующий методический аппарат.

Для целей анализа изменения методического инструментария оценки выделим условно два этапа его развития: первый – в период 2004 – 2010 гг., второй – в период с 2011 года по настоящее время.

Основными нормативными актами, регламентирующими порядок проведения оценки качества управления региональными и муниципальными финансами на первом этапе, являлись:

– Приказ Минфина России от 02.08.2004 № 223 «О мониторинге финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;

– Приказ Минфина России от 05.07.2004 № 185 «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации в 2004 году требований Бюджетного кодекса РФ»;

– Приказ Минфина России от 29.12.2008 № 676 «О мониторинге соблюдения субъектами Российской Федерации требований Бюджетного кодекса РФ и качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации».

Основным нормативным актом, регламентирующим оценку качества управления региональными финансами на втором этапе является Приказ Минфина России от 03.12.2010 № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», отменивший нормативные акты, действовавшие на первом этапе.

Проанализируем изменение в направлениях оценки качества управления региональными финансами, которые произошли на втором этапе развития ее методического инструментария (таблица 2).

На основе данных таблицы 2 можно сделать вывод, что структура направлений более четко логически выстроена с привязкой к этапам бюджетного процесса и с учетом необходимости оценить исполнение «майских» 2012 года указов Президента РФ. Кроме того, в приказе Минфина России от 03.12.2010 № 552 более четко сформулированы процедуры проведения оценочных мероприятий, а сами показатели

имеют пороговые значения.

Таблица 2 – Изменения в направлениях оценки качества управления региональными финансами в 2004 – 2018 гг.

Направления оценки качества управления региональными финансами в 2004 – 2010 гг.	Направления оценки качества управления региональными финансами в 2011 – 2018 гг.
<i>Региональный уровень</i>	<i>Региональный уровень</i>
Экономика	Нет соответствия
Финансовая гибкость	
Выполнение требований федерального законодательства	Бюджетное планирование
	Управление государственным долгом
	Управление государственной собственностью и оказание государственных услуг
Финансовая политика	Нет соответствия
Управление расходами	Исполнение бюджета
Межбюджетные отношения	Финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями, в том числе по следующим мероприятиям: - эффективность межбюджетных отношений на региональном уровне; - взаимодействие органа государственной власти субъекта РФ с муниципальными образованиями по обеспечению выполнения ограничений по организации бюджетного процесса на региональном уровне; - деятельность органов государственной власти субъектов РФ по совершенствованию организации местного самоуправления и развитию инициативности граждан.
Учет, отчетность и прозрачность	Прозрачность бюджетного процесса
Нет соответствия	Индикаторы, характеризующие выполнение указов Президента РФ от 07.05.2012 г.
	Комплексная оценка качества управления региональными финансами
<i>Муниципальный уровень</i>	
Экономика	Нет соответствия
Финансовая гибкость	
Выполнение требований федерального законодательства	
Финансовая политика	
Управление расходами	
Учет, отчетность и прозрачность	

Следует отметить, что Порядок оценки, утвержденный Минфином России в 2010 году, был изначально разработан в соответствии с Концепцией межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р.

В дальнейшем, в целях содействия повышению качества управления региональными и муниципальными финансами, Минфином России

предпринята попытка его адаптации к условиям деятельности в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

В основе проводимой оценки лежат данные Росстата, показатели, утверждаемые законодательными актами субъектов Российской Федерации о бюджетах соответствующих субъектов, а также информация отчетности об исполнении региональных бюджетов.

Вместе с тем отказ от учета результатов достигнутого уровня экономического развития соответствующего региона при оценке качества управления региональными финансами является методологически ошибочным и идет в разрез с концептуальным заявлением Министра финансов РФ А.Г. Силуанова о том, что «Главная цель финансового ведомства – обеспечение экономического роста. Для министра финансов позитивная динамика в экономике важна даже больше, чем для других членов правительства. Будет стабильно работать экономика – будут расти и доходы граждан, это, в свою очередь, приведет к наполнению казны, и расходы бюджета можно будет увеличивать» [9].

Кроме того, методика оценки качества управления региональными финансами должна быть дополнена методическим аппаратом оценки степени выполнения на уровне соответствующего региона целей и задач, поставленных в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». По нашему мнению, данная методика должна быть разработана таким образом, чтобы оценка осуществлялась в разрезе тех направлений реализации названного Указа, выполнение которых находится в компетенции должностных лиц и органов власти регионального, а в отдельных случаях и муниципального уровня, а также позволяла оценить степень достижения стоящих задач в динамике, начиная с результатов, достигнутых по итогам 2019 года.

Еще одним недостатком существующего подхода при всей очевидной положительной динамике развития методического аппарата оценки качества управления региональными финансами в России является, по нашему мнению, то, что при проведении комплексной оценки не оцениваются результаты организации и осуществления в регионах и муниципальных образованиях внешнего финансового контроля и внедрения в практику деятельности должностных лиц и финансовых органов регионального и муниципального уровня современных форм и методов работы, обеспечивающих совершенствование механизма

эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами и повышение эффективности использования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях бюджетных средств.

В заключение отметим, что на современном этапе развития межбюджетных отношений в России наиболее актуальной проблемой в области управления региональными и муниципальными финансами является поиск путей повышения эффективности использования бюджетных средств на основе совершенствования механизмов информационно-аналитического, методического и правового обеспечения деятельности должностных лиц и органов федерального, регионального и муниципального управления, принимающих решения в данной предметной области.

2. Исследование сложившейся практики эффективного управления финансами в отдельных регионах России и выявление общих признаков и условий ее организации

На современном этапе развития финансов в России в основе разработки и принятия решений в процессе управления региональными и муниципальными финансами лежат положения ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ [4; 10], Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года [11], Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах [12], указов Президента РФ [13; 14; 15], государственных программ Российской Федерации [1; 2; 16], а также принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов регионального и муниципального уровня, в которых особое внимание обращено, в том числе и на то, что в рамках контрольных мероприятий необходимо проводить оценку эффективности использования финансовых ресурсов и имущества, находящегося в распоряжении региональных и местных органов власти.

Несмотря на то, что в последние годы были проведены серьёзные реформы бюджетной системы России, негативные тенденции в сфере региональных и муниципальных финансов сохраняются. В условиях замедления темпов экономического роста в стране ключевое значение приобретает поиск резервов, использование которых позволит выйти на темпы роста не ниже среднемировых. Безусловно, потенциал регионов относится к числу наиболее важных и далеко не в полной мере используемых резервов для решения весьма амбициозных целей и задач национального развития.

Одной из наиболее важных причин складывающейся ситуации являются существенные диспропорции в уровнях бюджетной обеспеченности как на региональном, так и на местном уровнях. По сути, важнейшая государственная задача обеспечения долгосрочной устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов решается за счёт вторичного перераспределения бюджетных средств. Это обуславливает очевидную необходимость смещения приоритетов в выстраивании системы межбюджетных отношений в России на данном этапе развития в сторону укрепления сферы территориальных финансов.

В настоящее время достаточно широкое распространение получила практика построения различных рейтингов. Учитывая всю сложность и многогранность отношений в бюджетной сфере, методика оценки используемых для целей оценки индикаторов, как правило, является

сложной для понимания пользователей, а зачастую и весьма спорной, учитывая, например, все многообразие в уровне социально-экономического развития регионов и, тем более, муниципальных образований в нашей стране.

Вместе с тем, на данном этапе исследования, представляется уместным воспользоваться результатами рейтинговой оценки российских регионов по уровню качества управления финансами.

По итогам рейтинга 24 российских региона в 2018 году были отнесены к группе субъектов Российской Федерации, имеющих высокое качество управления финансами (для сравнения: в 2015 году – 31 регион, в 2016 году – 26 регионов, в 2017 году – 27 регионов), что составляет примерно 28,2% всех регионов России. В их числе Алтайский край, Брянская, Владимирская, Воронежская области и др.

В 47 регионах (55,3% их общего числа) качество управления финансами было оценено как надлежащее. В их числе Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Вологодская области и др. Для сравнения: в 2015 году таких регионов было 37, в 2016 году – 44, в 2017 году также 47.

Наконец, 14 регионов (16,5% их общего числа) были оценены как субъекты Российской Федерации с низким качеством управления финансами. В частности, это Еврейская автономная область, Кабардино-Балкарская республика, Курганская, Магаданская, Орловская области и др. В 2015 – 2016 годах таких субъектов Российской Федерации было 16, а в 2017 году – 11 [8; 17; 18].

В целом складывается впечатление, что наметилась некоторая позитивная динамика, которая может характеризоваться тем, что если число регионов с высоким качеством управления финансами стабилизировалось и составляет примерно треть всех субъектов Федерации, то число регионов с низким качеством управления по итогам 2018 года увеличилось на 21,4% по сравнению с 2017 годом.

Для целей выявления признаков и условий, характеризующих, в том числе и количественно, лучшие практики эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами в современных условиях, проанализируем результаты мониторинга финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за 2015 – 2018 годы, ежегодно проводимого Минфином России. В приказе Минфина России от 03.12.2010 № 552 «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» не установлено даты опубликования данного отчета [19].

В соответствии с результатами указанного мониторинга, традиционно на протяжении последних 3 – 5 лет в число регионов, характеризующихся наилучшими достигнутыми результатами в процессе управления региональными и муниципальными финансами, входят: Алтайский край, Воронежская область, Иркутская область, Рязанская область, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Учитывая данные Минфина России, а также иные независимые оценки отдельных аспектов, характеризующих высокую эффективность и ответственный подход к управлению региональными и муниципальными финансами в России [20], нами для целей исследования лучших практик управления региональными и муниципальными финансами были выбраны Воронежская и Иркутская области, а также Ямало-Ненецкий автономный округ. Кроме того, данные регионы входят в состав различных федеральных округов, имеют существенно различающиеся социальные и климатические условия, ресурсный потенциал, базовые отрасли экономики.

Для проведения анализа признаков эффективной реализации практики управления региональными и муниципальными финансами в отдельных регионах России в 2015 – 2018 гг. нами был предложен подход, при котором аналитические показатели были сформированы на основе данных, полученных при применении методического аппарата, применяемого Минфином России для рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными и муниципальными финансами [19]. Представляется, что методику Минфина России целесообразно доработать, исходя из наших предложений, учитывая, что таким образом, все показатели, применяемые для оценки признаков эффективного управления региональными и муниципальными финансами, будут сформированы исходя из принципа, что большему значению показателя (индикатора) должно соответствовать лучшее состояние оцениваемого признака. Данный подход позволит в дальнейшем более точно выявить лучшие практики управления финансами в регионах России на единой методологической основе (Приложение Б).

Показатели граф 2 – 4 представляют собой полученные для целей количественной оценки признаков, характеризующих лучшие практики управления региональными и муниципальными финансами, средние значения за период 2015 – 2018 годов, характерные для выбранных для исследования регионов. Отметим, что значения граф 2 – 4 получены на основе соответствующих показателей рейтингов Минфина России, с учетом допущений, изложенных в графе 5 Приложения Б.

Кроме того, нами исключено такое направление оценки, отраженное при построении рейтингов Минфина России, как выполнение Указа Президента РФ от 07.05.2012 года, учитывая, что в трех исследуемых регионах все оценочные показатели в рамках данного направления достигнуты на 100%. Более того, отличного от 100% эталонного уровня достижения данных показателей быть не может.

Вместе с тем, следует отметить, что существующие методические подходы Минфина России требуют доработки с учетом содержания национальных стратегических целей и задач, сформулированных в «майском» Указе Президента РФ 2018 года [15]. Соответствующие предложения нами сформулированы в разделе 5.

В графе 5 представлено среднее значение, характеризующее количественно состояние оцениваемых признаков управления региональными и муниципальными финансами, сложившееся в регионах-лидерах в период 2015 – 2018 годов. По нашему мнению, данные значения могут быть приняты в качестве эталонных, представляющих собой ориентиры, к достижению которых, например, к 2022 году должны стремиться все субъекты Российской Федерации, разработав в этих целях соответствующие дорожные карты на 2020 – 2021 годы.

Однако это не снижает актуальность исследования такого значимого в условиях отсутствия достаточной стабильности в финансово-экономической сфере фактора, как эффективность управления региональными и муниципальными финансами.

Его исследование позволяет многие частные проблемы реализации государственной политики в сфере экономики и финансов объединить в один вопрос: как эффективно, а, следовательно, результативно и ответственно организовать работу и взаимодействие органов управления вообще и управления финансами в частности на различных уровнях власти? Если обобщить опыт регионов, отнесенных к группе с высоким качеством управления финансами, то можно прийти к ряду выводов.

Во-первых, в большинстве своем, указанные регионы традиционно исторически являются территориями с высоким уровнем развития экономического потенциала.

Несмотря на то, что и в указанных регионах в последние годы бюджетный процесс проходил в сложных условиях, например, в силу сложной внешнеполитической ситуации, динамично трансформирующихся экономических реалий и правовых условий, главный финансовый документ, которым является региональный бюджет, в целом удается формировать сбалансированно и взвешенно.

В регионах-лидерах к числу приоритетных задач, решаемых в финансовой сфере, как правило, относятся эффективное и рачительное использование бюджетных средств.

Следует отдать должное профессионализму управленцев, к числу главных качеств которых в настоящее время относят способность четко формулировать ожидаемый результат использования бюджетных средств, настойчивость при проведении бюджетной политики и умение планомерно выстраивать свою работу в процессе формирования и использования средств регионального и муниципальных бюджетов.

В таких регионах разработаны реалистичные и комплексные меры по оптимизации расходов, позволяющие достичь экономию зачастую в десятки миллиардов рублей. Аналогичные комплексные меры разработаны для обеспечения роста доходов, что также позволяет обеспечить дополнительное привлечение в бюджеты миллиардов, а зачастую и десятков миллиардов рублей. В качестве приоритетов здесь следует выделить работу, направленную на снижение начальной (максимальной) цены при проведении закупок, адресную работу с бизнесом по легализации заработной платы, по снижению недоимок, проведение основанной на детальных экономических расчетах долговой и налоговой политики на региональном уровне. Широкое распространение получили такие формы работы, как диалог с конкретными налогоплательщиками о повышении социальной ответственности бизнеса, заключение с ними соглашений о социально-экономическом партнерстве. Причем результатом такой работы является, в том числе, и предоставление преференций и льгот по уплате налогов: это льготы по налогу на прибыль организаций, по налогу на имущество организаций, в отдельных регионах – по налогу на добычу полезных ископаемых. Интересна практика проведения расчетов на предмет того, сколько в расчете на один рубль региональных льгот приходится дополнительных налоговых платежей в бюджет. В отдельных случаях такое соотношение превышает уровень 1:10. Несомненно, интересна и практика выполнения расчета привлечения инвестиций в расчете на один рубль налоговых преференций. Здесь в отдельных случаях соотношение еще выше. Все это способствует, в целом, росту поступления налоговых и неналоговых доходов в консолидированные бюджеты регионов на десятки процентов.

Отличительной чертой регионов-лидеров является значительный объем работы по переходу на программно-целевой метод формирования бюджета. В отдельных регионах данный показатель по состоянию на 2018 год превысил 95%. Количество финансируемых программ измеряется

десятками, а их отличительной особенностью является четкая формулировка конечных ожидаемых результатов реализации.

Данные регионы уже начали работу, направленную на повышение долговой устойчивости. Они разрабатывают методический инструментарий для экономически обоснованной реструктуризации долговых обязательств, разумной диверсификации заимствований, что, безусловно, обеспечивает экономический эффект в виде экономии бюджетных средств.

Дополнительно полученные средства направляются в социальную сферу, что способствует повышению качества жизни населения и, как следствие, притоку в регион квалифицированной рабочей силы преимущественно из числа высококомобильных групп населения. Положительно, что расходование таких средств осуществляется также в рамках региональных программ. Несмотря на то, что социальные расходы на здравоохранение, образование, реализацию социальной политики региональных бюджетов остаются наиболее финансово емкими (около 60 – 70% расходной части), в них находится место и инфраструктурному развитию, и оказанию помощи муниципальным образованиям.

Межбюджетные отношения в регионах-лидерах предусматривают, как правило, конкретный инструментарий стимулирования муниципалитетов к достижению высоких темпов экономического роста и созданию благоприятного инвестиционного климата. В основе этой работы лежит двусторонняя связь с местными властями. Это практика рассмотрения всех без исключения предложений органов местного самоуправления по бюджетным проектам, работа согласительных комиссий. Серьезно повышает эффективность процессов управления финансами в регионах внедрение современных автоматизированных форматов работы, регулярное проведение мониторинга хода реализации государственных и муниципальных программ.

В регионах-лидерах около 30 – 40% средств регионального бюджета направляется на поддержку муниципальных образований.

Положительный эффект дает работа по повышению уровня финансовой грамотности населения территорий. Финансово грамотное население активно и со значительной пользой вовлекается в бюджетный процесс. Разрабатывается методическое и правовое обеспечение реализации механизма инициативного бюджетирования. Население, общественные организации начинают все активнее разрабатывать и представлять в органы власти и местного самоуправления свои проекты по улучшению качества жизни.

Регионы-лидеры активно включились с 2018 года в работу по реализации национальных проектов. В отдельных из таких регионов уже утверждено более 50 региональных проектов в рамках работы по данному направлению. Предполагается, что это позволит обеспечить высокие результаты по таким направлениям, как экология, формировании комфортной среды, развитие культурного наследия территорий, строительство жилья.

Вместе с тем, следует отметить, что существенную роль продолжает играть способность руководства регионов обосновать на федеральном уровне значимость реализации именно своих инициатив. Совершенно очевидно, что в настоящее время получение дополнительных средств из федерального бюджета является для регионов результатом достаточно жесткой конкурентной борьбы между собой. Аналогичная ситуация складывается и в ходе привлечения средств частных инвесторов.

В целях выявления актуальных проблем, общих признаков и условий организации эффективных практик управления муниципальными финансами в России проанализируем сложившиеся практики управления финансами в 25 муниципальных образованиях, входящих в Союз городов центра и северо-запада России: Архангельск, Боровичи, Великий Новгород, Великий Устюг, Владимир, Вологда, Иваново, Калининград, Кострома, Котлас, Нарьян-Мар, Новодвинск, Петрозаводск, Псков, Рыбинск, Северодвинск, Смоленск, Старая Русса, Суздаль, Сыктывкар, Тверь, Тихвин, Череповец, Шуя, Ярославль.

Сформированная выборка представляется репрезентативной, учитывая, что в число включенных в нее муниципальных образований входят как города, являющиеся столицами соответствующих регионов, крупными промышленными или логистическими центрами, так и муниципальные образования, относящиеся к категории средних и малых. Более того, включенные в выборку муниципальные образования находятся как на территориях, относящихся исторически к числу старопромышленных регионов России, так и на территориях, экономическое освоение которых произошло в более поздний исторический период.

В качестве временного периода исследования нами взят период 2016 – 2018 годов. Источниками информации для проведения анализа выступили информационно-аналитические материалы, размещенные на официальных сайтах муниципальных образований – объектов исследования и итогов обсуждения основных показателей бюджетов муниципальных образований Союза городов Центра и Северо-Запада России [21]. Результаты проведенного анализа обобщены в таблице 3.

Таблица 3 – Анализ практики управления финансами 25 муниципальных образований, входящих в Союз городов центра и северо-запада России

Направления исследования	2017 год	2018 год	Изменение	
			абсолют.	относительное
Количество муниципальных образований, имеющих положительную динамику доходов бюджета	7	19	12	171%
Доля муниципальных образований, имеющих положительную динамику доходов бюджета, %	28	76	48	
Количество муниципальных образований, имеющих положительную динамику показателя бюджетной обеспеченности в расчете на 1 жителя	8	19	11	138%
Доля муниципальных образований, имеющих положительную динамику показателя бюджетной обеспеченности в расчете на 1 жителя	32	76	44	
Количество муниципальных образований, использующих бюджетные кредиты из федерального бюджета на пополнение остатков средств	12	15	3	25%
Доля муниципальных образований, использующих бюджетные кредиты из федерального бюджета на пополнение остатков средств	48	60	12	
Средняя ставка по коммерческим кредитам, привлекаемым муниципальными образованиями	13,6	11,18	- 2,42	- 18%
Общий размер муниципального долга, млрд. руб.	35	38,5	3,5	10%
Количество муниципальных образований, которым предоставлялись средства региональных бюджетов на реализацию указов Президента РФ в части повышения заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы	11	21	10	91%
Доля муниципальных образований, которым предоставлялись средства региональных бюджетов на реализацию указов Президента РФ в части повышения заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы	44	84	40	
Количество муниципальных образований, исполнивших бюджет без просроченной кредиторской задолженности	6	6	-	-
Доля муниципальных образований, исполнивших бюджет без просроченной кредиторской задолженности, %	24	24	-	-
Объем просроченной кредиторской задолженности, млрд. руб.	1,8	1,2	- 0,6	33%
Количество муниципальных образований, имеющих просроченную кредиторскую задолженность по заработной плате и отчислениям в ГВБФ	2	2	-	-
Доля муниципальных образований, имеющих просроченную кредиторскую задолженность по заработной плате и отчислениям в ГВБФ, %	8	8	-	-
Средняя доля инвестиционных расходов в объеме собственных доходов бюджетов муниципальных образований, %	3,6	4,4	0,8	22%

Проведенный анализ показал, что наметилась тенденция к росту величины собственных доходов муниципальных образований. В 2016 – 2018 гг. собственные доходы выросли в 64% исследуемых муниципальных образований, а средняя величина ежегодного увеличения собственных доходов составила 17%. Основной причиной роста собственных доходов стало увеличение объема налоговых платежей.

Вместе с тем вызывает озабоченность тенденция к существенному снижению объема неналоговых доходов. В 2016 – 2018 гг. доля неналоговых доходов в бюджетах исследуемых муниципальных образований снизилась в среднем на 29%. Основной причиной такого снижения стало уменьшение величины поступлений от продажи и передачи в аренду материальных и нематериальных активов.

Характерным для большинства исследуемых муниципальных образований является наличие значительных объемов дебиторской задолженности как по налоговым, так и по неналоговым платежам. Причем сохраняется тенденция к росту ее величины в 2016 – 2018 гг.

В исследуемых муниципальных образованиях удельный вес дебиторской задолженности перед бюджетами по налоговым и неналоговым доходам в общей величине доходов бюджетов муниципальных образований в 2016 – 2018 годах составил в среднем 19%, а среднегодовые темпы ее роста в указанном периоде составили:

- по налоговым платежам – 35%;
- по неналоговым платежам – 33%.

Наиболее положительный эффект в части снижения дебиторской задолженности достигнут в муниципальных образованиях, в которых ежегодно разрабатываются соответствующие «дорожные карты». В основе их реализации лежит организация взаимодействия структурных подразделений органов местного самоуправления со службой судебных приставов. По состоянию на 01.01.2019 года в целях обеспечения принудительного взыскания в органы службы судебных приставов передано около 45% от общей суммы задолженности по неналоговым платежам в бюджеты исследуемых муниципальных образований.

В 2016 – 2018 гг. дефицитными являлись бюджеты 88% исследуемых муниципальных образований. Это свидетельствует о недостаточной системности в работе по формированию и исполнению бездефицитного (профицитного) бюджета.

Основным источником финансирования дефицита бюджетов муниципальных образований являются кредиты кредитных организаций.

Проведенный анализ свидетельствует, что у муниципальных образований зачастую отсутствует возможность замещать коммерческие

кредиты более дешевыми бюджетными кредитами несмотря на то, что отдельные муниципальные образования в отдельные годы имеют положительное сальдо привлечения – погашения по бюджетным кредитам, предоставляемым из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Большинство (около 70%) исследуемых муниципальных образований имеют в структуре кредитного портфеля долговые обязательства перед 2 – 3 коммерческими банками.

Отношение муниципального долга к собственным доходам у всех исследуемых муниципальных образований находится в пределах, установленных БК РФ. Максимальное значение данного показателя по состоянию на 01.01.2019 года характерно для 12% муниципальных образований (от 98,3% до 100% величины собственных доходов бюджета). У 28% муниципальных образований муниципальный долг на 01.01.2019 года превысил 75% величины собственных доходов бюджета. При этом муниципальный долг отсутствует у 8% муниципальных образований.

В анализируемом периоде особую сложность с финансированием исполнения указов Президента РФ в части повышения заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы испытывали муниципальные образования, которые относятся к городам с малой и средней численностью населения. Из числа исследуемых муниципальных образований, относящихся к данной категории, все профинансировали реализацию данных требований указов Президента РФ исключительно за счет средств, предоставленных из бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации. Во всех исследуемых муниципальных образованиях повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, которые не вошли в категории, приведенные в указах Президента РФ, планировалось и осуществлялось только в случаях, когда ее величину необходимо было довести до уровня минимального размера оплаты труда. Данное повышение осуществлялось путем повышения окладов или установления отдельной доплаты и, в большинстве случаев, за счет изыскания резервов внутри соответствующих отраслей (учреждений).

На инвестиционные расходы в исследуемых муниципальных образованиях в среднем в год направлялось не более 5% величины собственных доходов, поэтому можно охарактеризовать бюджеты муниципальных образований в указанном периоде, как бюджеты «потребления».

Таким образом, проведенное исследование сложившейся практики управления финансами в отдельных регионах России на уровне

муниципальных образований позволяют сделать вывод, что по отдельным направлениям сформировалась положительная динамика:

- наметился рост совокупных доходов бюджетов муниципальных образований, главным образом, за счет предоставления средств из бюджетов субъектов Российской Федерации, обусловленного необходимостью финансирования расходов на реализацию указов Президента РФ, которые предполагают повышение заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы (Иваново, Кострома, Котлас, Новодвинск, Псков, Старая Русса, Череповец);

- улучшаются показатели бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя муниципальных образований (Иваново, Новодвинск, Псков);

- снижаются процентные ставки по кредитам коммерческих банков, привлекаемых муниципальными образованиями (Владимир, Иваново, Рыбинск, Северодвинск);

- снижается абсолютная величина просроченной кредиторской задолженности бюджетов муниципальных образований (Вологда, Котлас, Великий Устюг);

- в отдельных муниципальных образованиях наработан и успешно реализуется положительный опыт обеспечения погашения дебиторской задолженности перед местными бюджетами путем ежегодной разработки и последовательной реализации соответствующих «дорожных карт» (Владимир, Шуя, Ярославль).

Вместе с тем в результате исследования был выявлен ряд серьезных проблем, носящих системный характер:

- большинство муниципальных образований формируют дефицитные бюджеты вследствие недостаточности собственных финансовых ресурсов для исполнения предусмотренных законодательством расходных полномочий, а каких-либо существенных предпосылок к улучшению ситуации в данном вопросе в современных условиях нет (Архангельск, Великий Новгород, Котлас, Ярославль);

- необходимость обеспечения сбалансированности местных бюджетов приводит к росту объема муниципального долга и, что особенно тревожно, темпы роста муниципального долга, как правило, превышают темпы роста собственных доходов муниципальных образований (Великий Новгород, Петрозаводск, Ярославль);

- не удается кардинально изменить ситуацию с погашением просроченной кредиторской задолженности муниципальных образований (Архангельск, Великий Новгород, Иваново, Смоленск, Сыктывкар);

– большинство муниципальных образований испытывают серьезные сложности с привлечением более дешевых бюджетных кредитов (Великий Новгород, Кострома, Котлас, Новодвинск и др.);

– существующая доходная база бюджетов муниципальных образований объективно не способна обеспечить в полном объеме решение на должном уровне задач по повышению жизненного уровня населения и доведения реальных доходов основной массы работников бюджетной сферы до средних показателей по региону и стране в целом (Великий Новгород, Кострома, Смоленск, Петрозаводск, Ярославль);

– наметилась тенденция снижению доли инвестиционных расходов в бюджетах муниципальных образований (Архангельск, Калининград, Рыбинск, Ярославль).

В основном доходная база бюджетов муниципальных образований объективно не способна обеспечить финансирование инвестиционных расходов в объемах, необходимых для создания условий развития, а в отдельных случаях и для поддержания на необходимом уровне качественного состояния элементов инфраструктуры и надлежащего исполнения органами местного самоуправления стоящих перед ними задач.

Более того, существует опасение, что положительная динамика, наметившаяся в решении ряда проблем в сфере региональных и муниципальных финансов, может носить временный характер. По нашему мнению, с 2019 года темпы роста доходов региональных и, как следствие, муниципальных бюджетов будут существенно снижаться. Это обусловлено тем, что главными источниками, обеспечившими прирост доходов консолидированных региональных бюджетов в 2017 – 2018 годах в совокупности более чем на 70%, стали трансферты из федерального бюджета, а также поступления от налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц [22].

Поступления от налога на прибыль организаций могут снизиться в результате снижения мировых цен на энергоносители. Поступления от налога на доходы физических лиц, скорее всего, перестанут демонстрировать существенный рост, т.к. задачи, сформулированные в «майских» 2012 года указах Президента РФ по существенному увеличению заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы выполнены именно в 2018 году. Что касается трансфертов регионам из федерального бюджета, то, в соответствии с федеральным бюджетом на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов, темп их роста заложен на уровне 107,9%, в то время как в 2018 году он составил 122,4% [23].

По результатам рассмотрения сложившейся практики управления финансами в отдельных регионах России в целях создания предпосылок к дальнейшему повышению его эффективности представляется целесообразным:

- закрепить в законодательстве обязанности субъектов Российской Федерации по установлению единых нормативов отчислений в местные бюджеты от отдельных неналоговых доходов, поступающих в региональный бюджет;

- предусматривать в федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации для предоставления средств бюджетам муниципальных образований на полную компенсацию выпадающих доходов по местным налогам в результате установления решениями, принимаемыми на федеральном уровне, налоговых льгот;

- продолжить работу по совершенствованию методического аппарата оценки эффективности управления региональными и муниципальными финансами в целях выявления характерных для регионов и муниципалитетов системных проблем и лучших практик совершенствования механизма эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами в современных условиях;

- разработать методический аппарат, обеспечивающий должностным лицам, осуществляющим финансово-экономическое обоснование решений о выборе источников покрытия дефицита региональных и муниципальных бюджетов, возможность проведения качественной и оперативной оценки и выбора оптимальных источников финансирования дефицита бюджета;

- разработать механизм, предполагающий параллельное решение проблем минимизации объемов государственного долга субъектов Российской Федерации и стимулирования развития их экономического потенциала, путем формирования долгосрочного инвестиционного ресурса за счет выделения государственных средств и создания соразмерного мультипликативного эффекта через расширение частных инвестиций с вовлечением в совместную работу органов власти федерального и регионального уровня, Банка России, коммерческих банков и иных представителей бизнес-сообщества.

3. Исследование международного опыта самоуправления регионов и муниципалитетов в сфере финансов в странах с федеративной формой государственного устройства

При решении проблем эффективного управления региональными и муниципальными финансами в России весьма полезным мог бы оказаться зарубежный опыт стран, имеющих сходную с Российской Федерацией модель федеративного устройства. Принцип федерализма во многом накладывает на центральные органы власти обязательства по перераспределению бюджетных ресурсов в рамках консолидированного бюджета исходя из принципов равных возможностей регионов и социальной справедливости граждан.

Сравнительную характеристику предлагается провести по следующим странам, применяющим, как и в России, модель бюджетного федерализма: США, ФРГ, Австрийская республика, Канада, Федеративная республика Бразилия, Республика Индия.

США. Американскую модель часто называют моделью конкурентного федерализма. Для нее характерно наличие собственных налогов, самостоятельность в бюджете, слабое бюджетное выравнивание, свобода заимствований и высокая вероятность возникновения банкротства субъектов (штатов, муниципальных образований).

Суть конкурентного федерализма заключается в том, что участники федеральных отношений рассматриваются как конкуренты во взаимоотношениях центров и регионов, центрального и регионального правительства, юридических и физических лиц, действующих на территории.

Для модели конкурентного федерализма характерна высокая степень децентрализации. Помимо налогов на международную торговлю, отнесенных к компетенции федерального правительства, и налогов на имущество, закрепленных за правительствами штатов и местными органами власти, доступ к остальным уровням налоговой базы открыт для всех уровней бюджетной системы.

Правительство штатов имеет право самостоятельно вводить любые налоги, устанавливать налоговые ставки, если они не противоречат конституции. В результате вырастает ответственность каждого уровня за предоставление гражданам необходимого набора услуг. Автономия правительства штатов в расходовании средств ограничивается целевыми грантами федерального правительства, решениями суда.

Правительству штатов запрещено финансирование текущих расходов как долговых обязательств. Население территории покупает

общественные услуги, а в качестве цены используются налоги, поэтому если услуги не устраивают потребителя, то он имеет право и может переехать в другой район, перерегистрировать свой бизнес или свое предприятие. В модели конкурентного федерализма фирмы и население стремятся выбирать наиболее выгодные для себя условия жизнедеятельности. Задача концепции конкурентного федерализма заключается в том, чтобы разработать систему правил конкуренции между органами власти в отличие от фискального федерализма, который стремится к оптимальному налогообложению. Конкурентный федерализм считает модель оптимального налогообложения бессмысленной, т.к. ситуация постоянно изменяется.

Таким образом, суть американской децентрализованной модели бюджетного федерализма состоит в том, что в ней доходная часть бюджетов всех уровней формируется преимущественно за счет собственных источников, обеспечивая самостоятельность бюджетной политики региона. При этом на полученные в рамках горизонтального выравнивания финансовые ресурсы используются не на покрытие расходов по текущему потреблению, а на развитие.

Положительным опытом для России с точки зрения американской модели бюджетного федерализма может стать практика наделения бюджетными полномочиями территорий в отношении собственных налогов.

ФРГ. В отличие от американской модели в Германии используется модель фискального бюджетного федерализма, для которой свойственны распределение финансовых полномочий между центром и субъектами, основанного на главенстве федерации. Эта модель зависит напрямую от типа налоговой системы и порядка распределения налогов по уровням бюджетной системы в стране. В числе положительных характеристик этой модели называют экономичность централизованного сбора доходов.

В немецкой модели на первый план выносятся принцип субсидиарности, кооперации и административной эффективности. В рамках этой концепции функции разработки политики переданы на федеральный уровень, а обязательства по предоставлению услуг – географически выделенным землям и местным правительствам, которым предоставлена большая степень автономности в вопросах обеспечения услугами. Вся деятельность по обеспечению услугами действительно местного характера передана на уровень местного управления [24].

Недостатками данной модели считают ограничения финансовой самостоятельности и финансовой децентрализации. Нивелируются недостатки данной модели четким разграничением полномочий между

различными уровнями бюджетов. Модель в целом характеризуется наличием совместных налогов, совместным регулированием расходов, выравниванием отдельных регионов, оказанием помощи кризисным регионам.

В отличие от российской модели перераспределения средств консолидированного бюджета на основе расчетов покрытия бюджетного дефицита территорий, в немецкой модели используется принцип горизонтального выравнивания, который предполагает совместное определение федеральным правительством и территориями (землями) доходов территорий, которые могут быть получены за счет закрепленных чистых местных налогов и от регулируемых налогов в зависимости от доли территории в соответствующих доходах.

Следует отметить, что опыт ФРГ путем перераспределения прямых налогов в целях бюджетного выравнивания применим и в России. Основой для такого выравнивания, исходя из принципов социальной справедливости, может стать налог на добычу полезных ископаемых.

Канада. Как и Россия, Канада – федеративное прибрежное государство, богатое природными ресурсами. Изначально предметы ведения провинций канадской федерации носили ограничительный характер: органы государственной власти субъектов имели полномочия только по тем предметам ведения, которые закреплены Конституционным актом 1867 года. Однако в результате судебного применения положения о том, что субъекты решают в целом все вопросы местного значения или частной жизни, полномочия по регулированию многих сфер деятельности, появившихся после принятия Конституционного акта (здравоохранение, рынок труда, страхование от безработицы), были переданы в ведение субъектов.

Сегодня субъекты канадской федерации имеют высокую степень самостоятельности, особенно в отношении социальной политики и коммерческой деятельности в пределах своей компетенции, распоряжаются собственностью и природными ресурсами, что создает базис для их экономического развития. К их собственным источникам доходов относятся налоги, собираемые с организации азартных игр, продажи алкоголя, налоги на имущество и на природные ресурсы.

Примечательно, что в Канаде субъекты обладают чрезвычайно широкими полномочиями в области природопользования. Государственные земли вместе с природными ресурсами в пределах территории того или иного субъекта являются его собственностью, что позволяет субъекту распоряжаться ими по своему усмотрению: продавать, сдавать в аренду, выдавать лицензии на разработку недр.

Конституционный акт определяет, что законодательный орган каждого субъекта имеет право издавать законы о взимании налогов в отношении естественных невозобновляемых ресурсов и лесов, первичной продукции, производимой из них, а также в отношении мест нахождения и установок, предназначенных для производства электрической энергии, и самого производства этой энергии. Причем данные полномочия могут осуществляться независимо от того, экспортируется продукция за пределы субъекта или нет, но законы не могут предусматривать налогообложение, которое устанавливало бы различия между продукцией для экспорта и продукцией не для экспорта в другие части Канады. Исключительными федеральными источниками доходов являются таможенные сборы и импортные пошлины, налог на нерезидентов. При этом существует категория налогов, которые могут собирать оба уровня власти: и федеральный, и региональный. Это налог на доходы физических лиц, налог на прибыль юридических лиц, налог с продаж и налог с фонда заработной платы.

Федеральное правительство Канады безвозмездно переводит следующие средства из федерального бюджета: трансферты субъектам для финансирования программ, трансферты субъектам для выравнивания их бюджетной обеспеченности, трансферты конкретным людям.

Канадская модель организации межбюджетных отношений (реализуется в Канаде, Швейцарии, Австрии), использует одновременно элементы германской и американской моделей. Она основывается на использовании нецелевых выравнивающих трансфертов, а также целевых грантов.

Формула выравнивающего платежа равна разнице между фискальными возможностями данного субъекта и средними фискальными возможностями всех субъектов, иначе называемыми стандартом 10 провинций. Те субъекты канадской федерации, чьи фискальные возможности выше стандарта, не получают из федерального бюджета выравнивающих платежей, но и не отдают свои «излишки» в вышестоящий бюджет, т.е. в бюджетном федерализме Канады нет практики «отрицательных трансфертов».

Объем средств, направляемых из федерального бюджета на выравнивающий трансферт, рассчитывается исходя из разницы между общими потребностями субъекта (валовая сумма расходов) и фискальными возможностями данного субъекта. Валовая сумма расходов каждого субъекта измеряется ежегодно, отражая относительный рост населения субъектов к остальному населению Канады и соответствующий ему рост доходов [25].

Таким образом, канадский опыт управления региональными и местными финансами для российской практики малоприменим из-за размытости формулировок главного закона – Конституционного акта в области расходных полномочий федерального центра и субъектов. В то же время может быть использован опыт юридической и финансовой ответственности регионов, обладающих неограниченными полномочиями в области природопользования.

Австрийская республика. Современная Австрия или Австрийская Республика, будучи парламентской республикой, является федеративным государством, подразделяющимся на девять самостоятельных федеральных земель, одна из которых (Вена) является столичным городом.

Австрийская модель федерализма, несмотря на тот факт, что является наиболее централизованной среди всех европейских федеративных государств, тем не менее, предусматривает две формы передачи исключительных федеральных полномочий землям: посредством заключения соглашений, заключаемых от имени федерации Федеральным правительством или федеральными министрами, и посредством издания федеральных законов. Институт договоров между федерацией и землями был введен в Конституцию Австрии в 1974 году, тем самым конституционное закрепление получил метод кооперации между федерацией и землями, реализуемый ранее на неформальной основе. Конституция Австрии также допускает участие в соглашениях муниципальных образований. В настоящее время гибкость договорной основы отношений между федерацией и землями является одной из главных особенностей австрийской модели федерализма.

Федеративную модель, сформировавшуюся в Австрии, определили и особенности бюджетной системы. Так, в соответствии с федеральной конституцией важнейшие налоги аккумулированы в руках федерации. Финансирование бюджетов земель осуществляется в большей степени не за счет собственных налогов, а за счет доли от федеральных налоговых поступлений, чей размер урегулирован нормами федерального закона с ограниченным сроком действия, который, как правило, составляет четыре года. Роль в регулировании процесса распределения финансовых средств играет также и Конституционный суд, который посредством своих решений, обязывает федерацию распределять финансовые средства между землями надлежащим образом и соразмерно стоящим перед ними задачам [26].

Во многом отдельные черты австрийской модели бюджетного федерализма будут полезны для эффективного управления

региональными и муниципальными финансами в России, например, активное применение институциональных структур и согласительных процедур между федеральным и региональным уровнем власти; сочетание черт договорного и исполнительного федерализма и другие. Хотя в то же время глубокие различия в историческом, политическом, этническом развитии не позволяют в полной мере перенести австрийский федеративный опыт на территорию России.

Федеративная республика Бразилия. В состав бразильской федерации входят 26 штатов, являющихся субъектами Федерации, а также Федеральный округ, в котором расположена столица государства, и три федеральные территории, находящиеся под юрисдикцией федеральной власти. В отличие от конституций многих других федеративных государств Конституция Бразилии не содержит детальных положений об административно-территориальном делении страны, о местных органах самоуправления. Она лишь называет муниципии, предоставляя им право самостоятельного управления по вопросам их местных интересов, а также определяет их совместную компетенцию с федерацией и штатами. Все остальные вопросы решаются конституциями и законодательством штатов.

Бразилия является федерацией со значительной степенью децентрализации. На совокупную долю штатов и муниципалитетов приходится около одной трети общегосударственной суммарной величины сборов налоговых поступлений, две пятых общих государственных ассигнований и почти 35% суммы чистой задолженности государственного сектора.

Центральное правительство имеет ограниченный контроль над налоговой администрацией субнационального уровня; подготовкой и исполнением бюджета; политикой в области заработной платы и инвестиций.

Долевое распределение налоговых заданий в Бразилии построено не по тем форматам, которые обычно приняты во всем мире. Существует две конституционные формы долевого распределения налоговых поступлений, собираемых высшими звеньями системы управления. Первая форма заключается в том, что какая-то пропорциональная часть некоторых налоговых поступлений принадлежит низшим звеньям системы управления. Вторая форма требует, чтобы вышестоящие уровни власти отдавали определенный процент части собираемых налогов нижестоящим уровням. В бразильских источниках обе эти формы всегда рассматриваются как налог обязательный и межбюджетный конституционный трансферт.

Конституция Бразилии детализирует серию базовых правил сбора местных налогов уровня штата и муниципалитета, обеспечивающих значительную автономию этих административных уровней. Все уровни власти имеют полномочия устанавливать и собирать налоги для охраны правопорядка и оказания коммунальных услуг, сборы на благоустройство, сборы на покрытие издержек по социальному обеспечению и выплату вознаграждения его работникам.

Муниципалитеты пользуются широкой автономией в отношении взимания налогов и сборов, расходования средств и принятия долговых обязательств. Бюджеты и соответствующее представление отчетов вносятся на рассмотрение самих органов законодательной власти на местах и не зависят от предварительного или последующего разрешения, или оценки со стороны федеральных властей.

Таким образом, положительным опытом для России можно считать практику применения местных налогов Бразилии, например, таких как компенсационные роялти за разработку месторождений нефти и газа, развитие гидроэнергетики и других ресурсов полезных ископаемых на территории или в прибрежных водах соответствующей территории.

Республика Индия. В состав Индии входят 29 штатов и семь союзных территорий. По Конституции Российской Федерации все ее субъекты равнозначны, в то время как Индия представляет собой классическую модель асимметричного федерализма, как де-юре, так и де-факто, поскольку объем полномочий штатов и союзных территорий разный.

Бюджетный год в Индии начинается 1 апреля, а не 1 января, как в России. Важный орган управления в Индии – предусмотренная Конституцией Финансовая комиссия, которая назначается раз в пять лет и определяет основные направления бюджетной и налоговой политики; кроме того, она обладает крайне широкими полномочиями в сфере распределения бюджетных средств, в том числе в сфере перераспределения бюджетных средств между центром и штатами.

Довольно часто, когда говорят о степени бюджетной централизации или децентрализации, оперируют такими параметрами, как доля региональных бюджетов (бюджетов штатов) в консолидированном бюджете. В Индии налоговые доходы играют основную роль в совокупных бюджетных доходах. В бюджетном цикле 2015-2016 гг. на них приходилось 85 % доходов бюджетов всех уровней. Налоговые доходы в этот период составили 17,15 % от ВВП. Можно говорить о стабильном и планомерном росте данного показателя год от года за последние 65 лет. При этом доля косвенных налогов в ВВП (11,38 %) примерно в два раза превышает долю прямых налогов (5,76 %) [27].

В Индии Финансовая комиссия в отличие от России ежегодно пересматривает положения бюджетного законодательства. Как известно, в Российской Федерации некоторые федеральные налоги, как, например, налог на прибыль организаций, как и в Индии, распределяются между бюджетами разных уровней. А федеральный налог на доходы физических лиц полностью поступает в региональные бюджеты. Однако в России данные положения закреплены Бюджетным кодексом и не подлежат пересмотру год от года.

В России до 2005 г. в бюджетном законодательстве было правило, согласно которому консолидированные доходы региональных бюджетов должны были составлять не менее половины от консолидированного бюджета страны, однако оно нарушалось, а в 2005 г. было исключено из законодательства [27]. С этой точки зрения можно говорить о том, что штаты в Индии более обеспечены доходными источниками, чем российские регионы. Критерии системы распределения налоговых доходов между регионами меняются каждый раз, когда новая Финансовая комиссия приступает к реализации своих полномочий.

Одна из важных отличительных черт системы межбюджетных отношений в Индии, которая затрудняет осуществление сопоставлений российской и индийской практики предоставления межбюджетных трансфертов, состоит в том, что отсутствуют какие-либо бюджетные гранты от штатов муниципальным образованиям, а финансовая поддержка местных бюджетов осуществляется непосредственно из центрального бюджета, хотя формально средства переводятся через бюджеты штатов. Кроме непосредственно грантов центрального правительства штатам и городским территориям к трансфертам ресурсов центрального бюджета Индии штатам также относят доходы от доли штатов в налогах центрального правительства и кредиты центрального правительства штатам и городским территориям за вычетом процентных платежей по ним.

Таким образом, российская и индийская модели бюджетного федерализма имеют как ряд схожих элементов, так и ряд отличий. К схожим элементам можно отнести наличие налогов разных уровней, множественность видов межбюджетных трансфертов, наличие как условных, так и безусловных трансфертов. В бюджетной системе Индии, в отличие от российской, активно функционирует система предоставления грантов напрямую от центрального правительства в бюджеты муниципальных образований. Роль таких грантов в финансировании программ развития городов весьма велика. При этом нужно принимать во внимание, что количество муниципалитетов в Индии

значительно больше, чем в России, что не мешает организации предоставления данных видов межбюджетных трансфертов.

Характерные особенности управления региональными и муниципальными финансами в странах с федеративной формой государственного устройства раскрываются на основе анализа таблицы 4.

Таким образом, по результатам анализа международного опыта самоуправления региональными и муниципальными финансами в странах с федеративной формой государственного устройства можно обобщить положительный опыт применимый для Российской Федерации (таблица 5).

Основная задача организации межбюджетных отношений – в конкретных экономических и политических условиях выбрать наиболее эффективную модель взаимодействия уровней власти. Для этого необходимо четко распределить расходные полномочия между уровнями власти, закрепить соответствующие им источники финансирования, сформировать систему оказания финансовой помощи беднейшим территориям.

Целью организации межбюджетных отношений является обеспечение государственных гарантий на определенном минимально допустимом уровне на всей территории всем гражданам независимо от места их проживания в получении государственных социальных услуг. Происходит желаемое выравнивание бюджетной обеспеченности, т.е. конечным потребителям предоставляется относительно равный доступ к бюджетным услугам. Для достижения этой цели используются различные методы, исходя из которых страны отличаются друг от друга по типу организации и регулирования межбюджетных отношений.

Таким образом, критерием эффективности каждой конкретной модели могут выступать только качество и объем бюджетных услуг, предоставляемых населению. Разные страны решают задачу выбора модели бюджетных отношений по-своему. Необходимо отметить, что эффективность системы межбюджетных отношений определяется четко установленной и сбалансированной системой всех факторов, строго соответствующей особенностям данного государства.

Таблица 4 - Сравнительная характеристика бюджетных систем и взаимодействия бюджетов различных уровней в числовом выражении [24; 28]

Страна	Структура расходов муниципалитетов (удельный вес расходов в среднем от общей суммы расходов)	Удельный вес собственных источников по уровням бюджетной системы	Межбюджетные отношения (долевое распределение и трансферты муниципалитетам)	Структура собственных источников доходов муниципалитетов
Бразилия	Образование – 23,7%; Здравоохранение – 21,6%; Общие публичные услуги – 19,3%; Городские услуги и ЖКХ – 12,4%; Социальное обеспечение – 5,8%; Транспорт – 3,5%; Социальная помощь – 2,9%; Жилищное строительство - 0,8%; Общественный порядок - 0,8%; Прочие – 6,8%	Центральное правительство – 42%; Правительственные штатов – 25%; Муниципалитеты – 17%	Долевые налоги – 36,9%; Обязательные трансферты – 47,3%; Трансферты из федеральной системы здравоохранения – 12,4%; Дискреционные федеральные трансферты -3,4%	Налог на услуги – 23,6%; Налог на муниципальную собственность – 16,94%; Взносы на софинансирование – 5,81%; Пошлины – 4,8%; Подоходный налог – 4,2%; Взносы на уличное освещение – 3,3%; Налог при оформлении сделок с недвижимостью – 3,3%; Прочие налоги – 8,05%; Неналоговые доходы – 30%
Индия	Расходы на оклады и заработную плату – 54,2%; Эксплуатация и техническое обслуживание – 39,93%; Прочие – 5,87%	Центральное правительство – 57,5%; Муниципалитеты – 39,5%; Провинции – 3,07%	Собственные доходы – 66,69%; Трансферты в рамках соглашений по разделу налоговых доходов – 15–16% от общей величины поступлений доходов муниципалитетов; доля субсидий - от 16 до 18% (из них – универсальных, несвязанных - около 9–10%, целевых субсидий – 89–90%)	Структура многообразна, не поддается классификации ввиду значительной местной налоговой автономии. Основными являются: налоги на землю и строения; налоги на продукты товаров, предназначенных для частного потребления на местный рынок, а также городская ввозная пошлина (октава); налоги на рекламу, кроме налогов на рекламу, публикуемому в газетах, наложи на животных и лошади; пошлины; профессиональные налоги; налог на ведение торговли, на занятие определенными видами ремесел, на занятия по найму; налоги на развлечения. Кроме того, существуют сборы, комиссионные, штрафы, образующие неналоговые базы доходов муниципалитетов.
Канада	Расходы общей компетенции – 11,8%; Безопасность – 16,8%; Транспорт – 24,5%; Здравоохранение – 1%; Социальное обеспечение – 1,2%; Образование – 0,7%; Охрана и развитие природных ресурсов – 2,5%; Окружающая среда – 15,5%; Культура и отдых – 14,1%; Жилищное строительство – 1,6%; Местное планирование – 2,4%; Погашение долговых обязательств – 7,4%; Процент по долгам – 0,5%	Центральное правительство – 42,43%; Правительственные провинций – 52,54%; Муниципалитеты – 4-5%	Доходы от собственных источников – 83%; Трансферты – 17%	Налоги на имущество – 62,8%; Потребительские налоги – 0,2%; Прочие налоги – 1,4%; Продажа товаров и услуг – 27,7%; Инвестиционные доходы – 5,9%; Прочие источники – 1,9%

Страна	Структура расходов муниципалитетов (удельный вес расходов в среднем от общей суммы расходов)	Удельный вес собственных источников	Межбюджетные отношения	Структура собственных источников доходов муниципалитетов
США	Услуги в сфере образования – 34,6%; Соцобеспечение и поддержание благосостояния граждан – 27,65%; Транспортная инфраструктура – 4,84%; Общественная безопасность – 10,39%; Окружающая среда и жилищное обеспечение – 7,3%; Государственное управление – 15,22%	Федеральное правительство – 66,3%; Правительственные штатов – 20,6%; Муниципалитеты – 13,1%	Доходы собственных источников – 60,6%; Трансферты Федерального правительства – 3,7%; Трансферты Правительства штата – 35,7%	Налоги – 61,73%; На имущество – 44,19%; Общие налоги на розничную торговлю – 7,54%; Налоги с продаж отдельных товаров – 3,06%; Автомобильное торговое – 0,18%; Алкогольные напитки – 0,05%; Табачные изделия – 0,04%; Коммунальные услуги – 1,6%; Прочие налоги с продаж – 1,19%; На индивидуальный доход – 3,17%; На прибыль организаций – 0,66%; На лицензирование транспортных средств – 0,24%; Прочие налоги – 2,87%; Потребительские сборы – 25,42%; Образование – 2,9%; Высшие учебные заведения – 1,1%; Продажи обедов в школах – 1,01%; Больничные – 6,69%; Дороги – 0,51%; Воздушные перевозки (аэропорты) – 1,9%; Парковки – 0,25%; Услуги морских и внутренних портов – 0,34%; Природные ископаемые – 0,22%; Парки и сфера досуга – 0,95%; Жилищное обеспечение и развитие сообществ – 0,7%; Канализация – 4,5%; Переработка твердых бытовых отходов – 1,83%; Прочие сборы – 4,64%; Прочие доходы – 12,85%; Доходы в виде процентов – 6,58%; Специальные налоговые сборы – 0,69%; Продажа имущества – 0,29%; Иные доходы – 5,29%
ФРГ	Расходы административного бюджета – 86,9% в т.ч.: Расходы на персонал (расходы на оплату труда и социальные страхование) – 24,8%; Текущие расходы (содержание зданий, техники и др. хозяйственные расходы) – 21,08%; Расходы на уплату процентов – 1,3%; Текущие ассигнования и гранты – 11,26%; Расходы на социальные услуги – 25,8%; Другие расходы – 2,66%; Расходы имущественного бюджета – 13,1%; в т.ч.: Расходы на инвестиции – 0,96%; Расходы на приобретение нефинансовых активов – 2,7%; Расходы на приобретение земли – 1,44%; Расходы на приобр. проч. НФА – 1,27%; Расходы на строительство – 4,94%; Расходы на стимулирование инвестиций – 0,96%; Другие расходы – 0,83%.	Центральное правительство – 48% Земель – 34% Муниципалитеты – 13%	Западные земли: Доходы собственных источников – 72% Субсидии – 28% Восточные земли: Доходы собственных источников – 45% Субсидии – 55%	Западные земли: Налоги – 58,3%; Сборы – 22,2%; Прочие доходы – 19,5% Восточные земли: Налоги – 44,4%; Сборы – 33,3%; Прочие доходы – 22,3%

Таблица 5 - Применение опыта самоуправления региональными и муниципальными финансами в странах с федеративной формой государственного устройства для России

№ п/п	Страна	Положительный опыт для России
1.	США	Практика наделения бюджетными полномочиями территорий в отношении собственных налогов в целях реализации принципа конкурентного федерализма, в рамках которого каждый субъект РФ и муниципальное образование конкурирует за источники налоговых и неналоговых доходов
2.	ФРГ	Практика перераспределения прямых налогов в целях бюджетного выравнивания. Основой для такого выравнивания могут стать трансферты в виде фиксированного процента отчислений от налога на добычу полезных ископаемых
3.	Канада	Практика наделения регионов исключительными полномочиями в области природопользования
4.	Австрийская республика	Практика формирования институциональных структур и применения согласительных процедур между федеральным и региональным уровнем власти, основанные на заключении договоров (соглашений) между указанными уровнями власти
5.	Федеративная республика Бразилия	Практика применения местных налогов Бразилии, таких как компенсационные роялти за разработку месторождений нефти и газа, развитие гидроэнергетики и других ресурсов полезных ископаемых на территории или в прибрежных водах соответствующей территории
6.	Республика Индия	Практика прямого (минуя региональный уровень) предоставления трансфертов от центра муниципальным образованиям

4. Анализ нормативно-правовых актов по вопросам организации и осуществления финансового контроля на предмет оценки их соответствия существующей практике формирования и использования средств региональных и муниципальных бюджетов

В качестве приоритетной задачи в области бюджетной и административной реформ, проводимых в России, необходимо рассматривать эффективность и качество управления государственными и муниципальными финансами, как со стороны администраторов и распорядителей, так и получателей бюджетных средств. Общая стратегия, ориентирующая на создание стимулов повышения качества управления финансами, как на региональном, так и на муниципальном уровнях утверждена Распоряжением Правительства РФ № 467-р от 03.04.2006. В актуализированном «Плане деятельности Министерства финансов РФ на 2019-2024 годы», утвержденном 01.03.2019 в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в качестве долгосрочных целей в этом направлении, определено – «улучшение условий ведения бизнеса и конкурентной среды через повышение качества администрирования доходов бюджета; справедливое распределение национального дохода через повышение эффективности управления бюджетными расходами; обеспечение сбалансированного регионального развития через совершенствование межбюджетных отношений». Для успешной реализации бюджетной политики все больше возрастает роль и значение финансового контроля на всех уровнях бюджетных отношений. Оценивая качество работы органов финансового контроля, необходимо проанализировать и оценить систему нормативного правового регулирования их деятельности. Данная система правового регулирования в бюджетной сфере, как любая сфера системы законодательства, имеет определенную совокупность законодательных и иных подзаконных актов, характеризующих состояние, степень проработанности и реализации правовой системы контроля. Система финансового регулирования формировалась в результате длительного периода, проходя различные процессы – общественные слушания, обсуждения в кругу профессиональных специалистов в области государственных и муниципальных финансов, слушания в законодательных (представительных) органах власти, утверждения, и получила довольно сложную структуру. В целом, систему нормативных правовых актов государственного финансового контроля в бюджетной сфере можно разделить на 4 уровня [3]:

1. Федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, приказы, положения, инструкции. Указания федеральных министерств и ведомств по вопросам государственного финансового контроля в бюджетной сфере (содержат общие императивные принципы, на основании которых формируются акты нижестоящих уровней власти);

2. Профессиональные стандарты и этический кодекс государственного финансового контроля в бюджетной сфере (включают в себя моральные нормы и правовые аспекты профессионального поведения контролируемых работников);

3. Комментарии, толкования и разъяснения по нормативным правовым актам первого и второго уровней, методические рекомендации по их практическому применению;

4. Локальные (внутренние) правовые акты органов государственного и муниципального финансового контроля.

Система правового регулирования финансового контроля в Российской Федерации осуществляется на трех уровнях – федеральном, региональном и местном. Основы данного регулирования заложены в Конституции РФ. Так в соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится федеральный бюджет, следовательно, бюджетный контроль за средствами федерального бюджета является прерогативой РФ. Согласно ст. 73 Конституции РФ, бюджетный контроль за средствами бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации. А вывод о том, что ответственность за организацию и осуществление финансового (бюджетного) контроля за средствами местных бюджетов лежит на органах местного самоуправления можно сделать на основании ст. 132 Конституции РФ, согласно которой органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Анализируя правовые акты в области финансового контроля, в первую очередь необходимо выделить БК РФ. В данном законе закреплены полномочия органов контроля на всех трёх уровнях, а именно в ст. 157 БК РФ определяются бюджетные полномочия органов государственного и муниципального финансового контроля. В п. 2.1 ст. 157 БК РФ закрепляются условия, при которых Счетная палата Российской Федерации, Федеральное казначейство РФ вправе проводить проверки бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также контрольный орган, созданный законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, финансовый орган субъекта Российской Федерации и (или) иной орган,

уполномоченный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, вправе проводить проверки местных бюджетов: эти бюджеты обязательно должны быть получателями межбюджетных трансфертов из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. В этом проявляется принцип федерализма бюджетного контроля [29]. Бюджетному контролю в БК РФ посвящен целый раздел 9 «Государственный и муниципальный финансовый контроль», регулирующий основы государственного и муниципального финансового контроля в бюджетной сфере. Анализируя данный раздел можно сделать вывод о том, что законодатель делает акцент не на общей организации финансового контроля в РФ, а лишь на его части, а именно бюджетном контроле, так как финансовый контроль - это достаточно обширный круг мероприятий, не сводящийся только к контролю за исполнением бюджета. Данная правовая коллизия размывает границы финансового контроля. Следовательно, существует необходимость переименования данного раздела и замены термина «финансовый» на «бюджетный». Данное мнение разделяют различные авторы, высказываясь о переименовании раздела [30; 31].

Вся деятельность финансового контроля, независимо от его уровня, должна строиться на четко определённых принципах её организации. Данные принципы, а также основные полномочия КСО субъектов России и муниципальных образований нашли отражение в Федеральном законе № 6-ФЗ от 07.02.2011 «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее - Закон № 6-ФЗ). Формулируя принципы, Закон № 6-ФЗ основывается на двух федеральных законах, на которых базируется деятельность органов государственной власти на уровне субъектов РФ и местного самоуправления, а именно - Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Закон № 184-ФЗ) и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ). В качестве основного принципа закон № 6-ФЗ отмечает «Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности контрольно-счетных органов, не должны противоречить БК РФ и настоящему Федеральному закону» [32]. В п. 6

ст. 3 данного закона сказано, что нормативное правовое регулирование КСО субъектов РФ и муниципальных образований осуществляется локальными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти данных субъектов и местных органов власти, а именно – «наименования, полномочия, состав и порядок деятельности КСО субъекта Российской Федерации, КСО муниципального образования устанавливаются соответственно конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с настоящим Федеральным законом» [32]. Данная норма свидетельствует о полной самостоятельности КСО от исполнительной и судебной власти в соответствующем регионе, а также КСО муниципального образования от КСО субъекта, где территориально расположено данное муниципальное образование, таким образом и реализуется принцип независимости. Так п. 12 ст. 3 закона № 6-ФЗ установлено, что данные субъекты финансового контроля могут вступать только в договорные отношения о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля. Но помимо договорных отношений ст. 18 закона № 6-ФЗ определены возможности по взаимодействию между КСО других субъектов, муниципальных образований, Счетной палатой РФ, территориальными органами Банка России, налоговыми органами, органами прокуратуры, правоохранительными органами, надзорными и контрольными органами РФ на всех уровнях власти. КСО субъектов Российской Федерации вправе устанавливать и поддерживать связи со счетными и контрольными палатами и органами парламентского контроля субъектов иностранных федеративных государств, а также административно-территориальных образований иностранных государств, с их международными объединениями, заключать с ними соглашения о сотрудничестве и взаимодействии, вступать в указанные международные объединения органов финансового контроля. Достаточно активно КСО взаимодействуют в рамках реализации контрольных мероприятий по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Порядок взаимодействия при осуществлении контроля финансовых органов субъекта РФ и муниципальных образований регламентируется Приказом Министерства Финансов РФ от 22.07.2016 № 120н. Также

данный закон определяет в качестве принципов деятельности КСО регионов и муниципалитетов – принцип законности, объективности, эффективности и гласности» [32]. В ст. 9 закона перечислены основные полномочия КСО регионов и муниципальных образований. Анализируя закон № 6-ФЗ можно сделать вывод, что конкретными полномочиями законодатель не ограничивает КСО, в данном вопросе принятие решения отдано на «откуп» соответствующим законодательным (представительным) органам власти. Но определенные законом полномочия относятся только к внешнему финансовому контролю, полномочий в рамках внутреннего контроля данный закон не определяет. В качестве форм контроля КСО могут осуществлять контрольные и экспертно-аналитические мероприятия» [32]. Следует отметить, что в данном законе не установлены методы проведения мероприятий, а именно - методами осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности являются проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг [33].

При проведении контрольных, а также экспертно-аналитических мероприятий работники КСО субъектов РФ и муниципальных образований должны соблюдать требования ряда законов РФ, а именно ограничения, запреты, обязанности, которые установлены Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Осуществляя основную деятельность КСО вправе направлять запросы органам управления государственными внебюджетными фондами, органам местного самоуправления и муниципальным органам, организациям, в отношении которых КСО вправе осуществлять внешний государственный и муниципальный финансовый контроль, их должностным лицам, а также территориальным органам федеральных органов исполнительной власти и их структурным подразделениям. Порядок запросов определяется законами субъектов Российской Федерации или муниципальными нормативными правовыми актами и регламентами КСО. По нашему мнению большой толчок развития системы финансового контроля на различных уровнях управления даст

Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в БК РФ в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» (далее – Закон 199-ФЗ). 26 июля 2019 года данный закон был подписан Президентом РФ. Закон 199-ФЗ внес достаточно большое количество изменений и поправок в БК РФ в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Данный закон вступает в силу по истечении десяти дней с момента его подписания, а ряд статей, пунктов и подпунктов с 1 января и 1 июля 2020 года. Проект данного закона поступил в Государственную Думу РФ в июне 2018 года и в течение года обсуждался и редактировался в Федеральном собрании РФ. Необходимость введения данного закона обусловлена повышением эффективности деятельности органов государственного (муниципального) финансового контроля и реализации его результатов. Изменения можно систематизировать по четырем направлениям:

1. Расширение сферы государственного (муниципального) финансового контроля.
2. Формирование федеральной системы стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.
3. Совершенствование порядка реализации результатов государственного (муниципального) финансового контроля.
4. Развитие внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

В рамках первого направления расширен предмет государственного (муниципального) финансового контроля и детализирован перечень объектов государственного (муниципального) финансового контроля относительно органов государственного (муниципального) финансового контроля федерального, регионального и муниципального уровней.

В настоящее время органы государственного (муниципального) финансового контроля имеют полномочия по контролю за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, которых недостаточно для пресечения нарушений, влекущих ущерб для бюджетов бюджетной системы РФ, но формально не являющихся нарушениями бюджетного законодательства.

Законом предусмотрено наделение органов государственного (муниципального) финансового контроля полномочиями по контролю за соблюдением положений законов (актов), определяющих расходные обязательства бюджетов.

Объекты контроля органов государственного (муниципального) финансового контроля законом с учетом необходимости сопровождения соответствующих средств до достижения конечной цели их предоставления - исполнения обязанностей государства и местного самоуправления перед гражданами определяются дифференцированно для:

- межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда РФ), включая межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам отдельных муниципальных образований;
- межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации;
- межбюджетных трансфертов из местных бюджетов.

Эти новации являются необходимыми основаниями для применения ответственности в отношении нарушителей муниципального уровня за несоблюдение целей и условий предоставления «транзитных» субсидий.

Кроме того, расширены полномочия по санкционированию операций, закрепив полномочия по утверждению порядка осуществления Федеральным казначейством, органами управления государственными внебюджетными фондами (финансовыми органами субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) полномочий по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю при санкционировании операций за финансовыми органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, аналогично полномочиям по утверждению порядка санкционирования оплаты денежных обязательств при исполнении бюджетов по расходам бюджетов и источникам финансирования дефицита бюджетов.

В рамках второго направления было предложено наделить Правительство РФ полномочиями по утверждению федеральных стандартов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определяющих для всех органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля единые принципы, определения и основания проведения проверок, ревизий и обследований, права и обязанности должностных лиц органов государственного (муниципального) финансового контроля и объектов контроля, риск-ориентированные подходы к планированию контрольной деятельности, исключению дублирования контрольных мероприятий органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

При этом специфичные особенности организации контрольной деятельности конкретного органа внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля утверждаются уполномоченным органом соответствующего публично-правового образования.

Учитывая необходимость подготовки соответствующих проектов актов Правительства РФ, предлагается ввести данные нормы в действие с 01.01.2020.

В рамках третьего направления совершенствован порядок применения бюджетных мер принуждения, формирования представлений и предписаний органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Правоприменительная (судебная) практика выявила ряд недостатков существующего порядка применения бюджетных мер принуждения за нарушения условий и целевого характера предоставления межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов участниками бюджетного процесса публично-правовых образований, которым они предоставлены.

В целях их устранения законом определено следующее:

1) в субъекты правоотношений, связанных с применением бюджетных мер принуждения, включены органы управления государственными внебюджетными фондами, наделив их наравне с финансовыми органами полномочиями по принятию решений о применении бюджетных мер принуждения либо об отказе в их применении за бюджетные нарушения при использовании средств соответствующих фондов, а также предоставлена возможность финансовым органам применять бюджетные меры принуждения в случае нарушения государственными внебюджетными фондами целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов из федерального или региональных бюджетов.

Органы управления государственными внебюджетными фондами в соответствии со статьей 6 БК РФ не отнесены к финансовым органам. Вместе с тем бюджетные полномочия, предоставленные им БК РФ, аналогичны полномочиям финансовых органов. В частности, в соответствии со статьей 215¹ БК РФ организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом).

При этом органами государственного финансового контроля неоднократно выявлялись нарушения целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (территориальных фондов обязательного медицинского страхования).

Также наравне с финансовыми органами органы управления государственными внебюджетными фондами наделены отдельными полномочиями, необходимыми для составления проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов (статьи 172 и 174² Кодекса), составления и ведения сводной бюджетной росписи (статья 217 Кодекса), завершения операций по исполнению бюджета государственного внебюджетного фонда в текущем финансовом году (статья 242 Кодекса);

2) бюджетная мера принуждения направлена на принуждение к устранению нарушения или возмещению средств, использованных не по целевому назначению или с нарушением условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов. Соответственно, бюджетная мера принуждения не является разновидностью штрафной санкции.

На практике решения финансовых органов о применении бюджетных мер принуждения часто оспариваются объектами контроля в связи с полным или частичным устранением нарушения за период подготовки уведомления и решения.

Кроме того, результаты контрольных мероприятий, на основании которых составляются уведомления органов государственного (муниципального) финансового контроля о применении бюджетных мер принуждения, могут быть пересмотрены в ходе процедур судебного обжалования.

Вместе с тем предыдущая редакция БК РФ не предусматривала возможности принятия финансовым органом решений об отказе в применении бюджетных мер принуждения или решений о внесении изменений в принятые решения о применении бюджетных мер принуждения или их отмене по вышеуказанным случаям. Закон предусматривает норму, в соответствии с которой Правительство РФ устанавливает случаи и порядок принятия финансовым органом решения о применении бюджетных мер принуждения, решения об их изменении, отмене или решения об отказе в применении бюджетных мер принуждения.

Также предложено приостановить до 2020 года положения о применении бюджетной меры принуждения в виде передачи уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств, так как исполнение указанных полномочий осуществляется в увязке с основной (отраслевой) деятельностью получателя бюджетных средств. Передача таких полномочий повлечет вмешательство лица,

которому они переданы, в оперативную деятельность соответствующего государственного органа, учреждения.

В новой редакции БК РФ предусмотрена бюджетная мера принуждения в виде введения более жестких условий санкционирования оплаты денежных обязательств нарушителей, осуществляемого органами Федерального казначейства;

3) в настоящее время в правоприменительной практике государственного (муниципального) финансового контроля существуют значительные расхождения в понимании термина "ущерб публично-правовому образованию" в связи с тем, что в бюджетном законодательстве указанный термин не раскрыт, не определены подходы к расчету сумм такого ущерба. При этом использование норм ГК РФ, устанавливающих понятия вреда, убытков, материального ущерба, упущенной выгоды, в контексте бюджетного законодательства не представляется возможным.

Определение сумм ущерба путем установления в денежном выражении негативных последствий бюджетного нарушения в принципе имеет субъективный характер и невозможно без привлечения судебных органов в каждом случае начисления суммы ущерба.

Как правило, в предписаниях о возмещении ущерба указываются суммы невыполненных работ, услуг, непоставленных товаров, суммы завышения выплат из бюджета в нарушение норм законодательства, определяющих порядок их осуществления, т.е. суммы неправомерно использованных бюджетных средств.

В этой связи в БК РФ закреплен подход по определению сумм неправомерно использованных бюджетных средств и их возмещению в доход бюджета, не используя понятие «ущерб». При этом методика расчета сумм неправомерно использованных бюджетных средств будет определена Минфином России с учетом особенностей разных видов нарушений в финансово-бюджетной сфере.

Также в целях повышения эффективности государственного (муниципального) финансового контроля в отношении юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса, государственными (муниципальными) учреждениями, унитарными предприятиями, во взаимосвязи с проверками соблюдения участниками бюджетного процесса, заключившими договоры (соглашения) с этими юридическими лицами, условий предоставления соответствующих средств из бюджета предусмотрена возможность проведения последовательных проверок в отношении указанного участника бюджетного процесса и юридического лица (т.е. не только в рамках одной проверки) в связи с ограничением

срока проведения проверки, установленного порядками осуществления полномочий органами государственного (муниципального) финансового контроля по государственному (муниципальному) финансовому контролю, а также с ограниченностью трудовых и материальных ресурсов, не позволяющей в рамках одной проверки одновременно проводить контрольные действия в отношении нескольких территориально удаленных друг от друга юридических лиц в установленные сроки;

4. В целях повышения эффективности внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита:

а. Дано определение внутреннему финансовому контролю и внутреннему финансовому аудиту, соответствующие международным стандартам ИНТОСАИ 9100, регулирующим вопросы организации систем внутреннего контроля в государственном секторе;

б. Распространена сфера внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита на получателей бюджетных средств;

с. Минфин России наделен полномочиями:

– по утверждению федеральных стандартов внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита;

– по нормативному и методическому обеспечению проведения мониторинга качества финансового менеджмента, в том числе необходимого для организации эффективного внутреннего финансового контроля и аудита;

– по осуществлению нормативного и методического обеспечения проведения анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также проведения анализа исполнения бюджетных полномочий органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций).

Также предусмотрена возможность передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита.

Передача полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита необходима для главных администраторов (администраторов) бюджетных средств, имеющих серьезные штатно-организационные (наличие конфликта интересов и отсутствие возможности фактического обеспечения функциональной независимости подразделений внутреннего финансового аудита), кадровые (невозможность привлечения квалифицированных внутренних аудиторов) и финансовые ограничения.

Предоставление возможности передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита будет оказывать положительное влияние на:

- оптимизацию численности сотрудников, осуществляющих внутренний финансовый аудит (в обратном случае в отношении главных администраторов бюджетных средств, имеющих разветвленную сеть территориальных органов и подведомственных учреждений, возникнет необходимость в существенном увеличении штатной численности и дополнительных расходов бюджета для обеспечения выполнения внутреннего финансового аудита в каждом территориальном органе власти и казенном учреждении);

- оптимизацию расходов на содержание, обучение и повышение квалификации сотрудников, осуществляющих внутренний финансовый аудит;

- более профессиональное и качественное осуществление внутреннего финансового аудита, включая возможность выявления и составления перечня типичных недостатков при осуществлении бюджетных полномочий администраторами бюджетных средств, находящимися в ведении одного и того же главного администратора бюджетных средств.

Возможность передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита также предусмотрена Международными стандартами внутреннего аудита (стандарты ИВА 1210.A1, 2070, ISSAI 9140);

5. В целях приведения к единой терминологии в соответствии с п. 2 ст. 78¹ БК РФ (в редакции Федерального закона от 18.07.2017 № 178-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации») в законе проведена корректировка наименования подгруппы видов расходов «Субсидии некоммерческим организациям (за исключением государственных (муниципальных) учреждений)» (абзац четвертый пп. 6 п. 6 ст. 21 БК РФ).

Помимо Конституции РФ, кодексов и иных законов в первом уровне нормативного регулирования нами рассматриваются указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ. До недавнего времени в качестве одного из ключевых нормативных актов, регулирующих финансовый контроль, называли Указ Президента РФ от 25.07.1996 № 1095 «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации». Данный указ

достаточно долго действовал и устанавливал приоритеты финансового контроля, не отвечающие современным требованиям, например, по вопросам системы органов исполнительной власти. В настоящее время данный нормативный акт утратил свою силу на основании Указа Президента РФ № 610 от 25.10.2018. В настоящее время нет Указа Президента РФ, напрямую регулирующего систему финансового контроля в Российской Федерации. По нашему мнению, это правильно, так как в Конституции РФ установлено, что «Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики».

Этот перечень нельзя считать исчерпывающим, так как в некоторых других актах законодательства, регулирующих иные, а не бюджетные контрольные отношения, содержатся нормы, посвященные бюджетному контролю. Например, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит ст. 60, регламентирующую порядок осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов или референдума и др.

На региональном уровне нормативные правовые акты в сфере бюджетного контроля можно систематизировать аналогично федеральному уровню.

Во-первых, это основные законы субъектов РФ — уставы и конституции субъектов РФ, в которых, как правило, содержатся общие нормы об органах, осуществляющих бюджетный контроль в субъекте РФ. Например, в ст. 32 «Устав (Основной Закон) Ярославской области» закреплено, что Ярославская областная Дума осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов Ярославской области, исполнением областного бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов Ярославской области, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью Ярославской области. Ст. 33 установлено, что Ярославская областная Дума создает орган государственного финансового контроля - Контрольно-счетную палату Ярославской области [34].

Ст. 43 Закона Владимирской области «Устав (Основной Закон) Владимирской области» закрепляет, что для осуществления контроля и анализа исполнения областного бюджета, средств территориального государственного внебюджетного фонда, аудита эффективности использования областной собственности, соблюдения установленного

порядка управления и распоряжения областной собственностью Законодательное Собрание образует Счетную палату [35].

Во-вторых, это законодательные акты общего действия, регулирующие бюджетное устройство и бюджетный процесс в субъекте РФ. В таких актах, как правило, содержатся разделы или статьи, посвященные финансовому (бюджетному) контролю в соответствующем субъекте РФ. В качестве примера можно привести Закон Владимирской области «О бюджетном процессе во Владимирской области» [36].

В-третьих, как правило, в субъектах РФ принимается закон, определяющий правовой статус и основы деятельности КСО соответствующего субъекта РФ. На территории Ярославской области деятельность КСО регламентируется Законом Ярославской области от 07.11.2011 № 40-з «О контрольно-счетной палате Ярославской области».

На территории Владимирской области действует региональный закон «О Счетной палате Владимирской области» [37].

В полномочиях контрольно-счетной палаты Ярославской области в ст. 4 закона № 40-з отдельно выделено - контроль за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств областного бюджета, средств бюджета Фонда и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности региона, не все регионы РФ, в том числе Владимирская область, указывают на контроль результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств. Кроме того в данных региональных законах устанавливаются стандарты осуществления контроля, но также стандарты на региональном уровне утверждаются уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с порядком осуществления полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по внутреннему государственному (муниципальному) финансовому контролю, определенным нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (абзац третий пункта 3 статьи 269.2 БК РФ). Иных требований к содержанию стандартов осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля положения БК РФ не содержат.

Также в систему региональных нормативных правовых актов в сфере бюджетного контроля входят акты исполнительных органов власти субъектов РФ. Во Владимирской области в качестве примера можно привести Постановление Губернатора Владимирской области «Об

утверждении Положения о контрольно-ревизионной инспекции администрации области» [38].

Следующий уровень правового регулирования отношений, складывающихся в сфере бюджетного контроля, составляют акты органов местного самоуправления. Они делятся на нормативные правовые акты, принятые представительными органами местного самоуправления, и нормативные правовые акты, принимаемые исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления. К актам, регулирующим отношения в сфере бюджетного контроля, принятым представительными органами местного самоуправления, относятся, в-первых, уставы муниципальных образований. Например, Устав муниципального образования г. Владимир, в ст. 50 закрепляет, что формы и порядок осуществления финансового контроля за исполнением бюджета городского округа определяются Положением о бюджетном процессе в городе Владимире [39].

Во-вторых, акты представительных органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные отношения, в том числе в контрольной сфере. Постановление мэрии г. Ярославля от 06.06.2014 № 1413 «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств бюджета города Ярославля, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета города Ярославля, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета города Ярославля» устанавливает понятие «Внутреннего финансового контроля», перечень и способы осуществления контрольных действий, а также весь алгоритм контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на уровне муниципальных образований. На территории муниципального образования городского округа г. Рыбинск Ярославской области на основании Постановления Администрации городского округа г. Рыбинск Ярославской области от 19.04.2019 № 1065 «Об утверждении Порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» определены правила осуществления внутреннего финансового контроля и на основе функциональной независимости внутреннего финансового аудита главными распорядителями (распорядителями) средств бюджета городского округа г. Рыбинск, главными администраторами (администраторами) доходов городского округа, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета городского округа, а также установлены единые требования к осуществлению

внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. На территории муниципального образования городского округа Владимира действует решение Совета народных депутатов города Владимира «О Положении о бюджетном процессе в г. Владимире» [40].

В-третьих, акты исполнительных органов местного самоуправления, конкретизирующие порядок осуществления бюджетного контроля за средствами местных бюджетов. Во Владимире принято постановление главы города Владимира «Об утверждении Административного регламента исполнения контрольно-ревизионным отделом финансового управления администрации г. Владимира функции по осуществлению финансового контроля на территории г. Владимира организаций, финансируемых из средств бюджета города, а также муниципальных унитарных и муниципальных казенных предприятий города, при использовании средств бюджета города, средств государственных внебюджетных фондов, средств других уровней бюджета, а также имущества и материальных ценностей, находящихся в муниципальной собственности» [41].

Все нормативные правовые акты регионального и местного уровня не могут противоречить федеральному законодательству, но достаточно часто в судебном порядке признаются незаконными нормативные правовые акты регионального и местного уровня власти. Несмотря на значительные усилия, направленные на создание системы нормативного финансирования государственных (муниципальных) услуг, работ, все еще имеет место практика расчета объема финансового обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг не на основе экономически обоснованных затрат, необходимых для оказания таких услуг в соответствии с требованиями нормативных правовых актов, а исходя из объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете на соответствующий финансовый год на указанные цели.

Деятельность по выполнению государственного задания в большей части направлена на выполнение количественных показателей при стандартных показателях качества. В связи с этим дополнительные усилия учреждений при прочих равных условиях направляются на развитие платной деятельности, а не на повышение ее качества при выполнении государственного задания. Кроме того, складывается практика ограничения финансово-экономической самостоятельности учреждений со стороны органа-учредителя. Так, зачастую вместо того, чтобы контролировать достижение показателей объема и качества оказания государственных услуг, учредитель осуществляет контроль за финансовыми потоками учреждения, несмотря на то что в соответствии с

требованиями к формированию плана финансово-хозяйственной деятельности учреждение самостоятельно определяет направления использования средств субсидии на выполнение государственного задания в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности. Иными словами, средства субсидии на выполнение государственного задания не обязательно должны использоваться в строгом соответствии с теми направлениями (видами 40 расходов) и объемами расходов, которые учитывались при расчете объема такой субсидии [12].

В настоящее время полноценному развитию внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита препятствуют:

- избыточная формализация процедур контроля;
- искусственное обособление контроля в рамках существующей управленческой структуры и формальный подход к его осуществлению, в результате чего выявляемые системные недостатки не устраняются, а сам внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит зачастую дублируют деятельность органов государственного финансового контроля;
- нераспространение внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита на процедуры, осуществляемые в рамках исполнения полномочий финансового органа, получателя бюджетных средств, а также бюджетных и автономных учреждений;
- недостаточное использование инструментов оценки бюджетных рисков и управления ими.

Основными задачами по развитию систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита на предстоящую перспективу являются:

- автоматизация процедур внутреннего финансового контроля;
- расширение сферы осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита (неохваченные бюджетные полномочия);
- разработка и внедрение единой системы обучения, повышения квалификации и сертификации сотрудников организаций государственного сектора в области управления бюджетными рисками и внутреннего финансового аудита;
- формирование полноценных систем внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, предполагающих не только определение и проведение контрольных действий (проверок) в отношении бюджетных процедур с учетом оценки рисков, но и проведение системной работы по устранению причин и условий

реализации рисков, приводящих к грубым нарушениям в финансово-бюджетной сфере и недостижению целевых значений показателей качества финансового менеджмента.

По результатам решения указанных задач и с учетом практики организации и осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита отдельными участниками бюджетного процесса предлагается перейти от внутреннего финансового аудита к осуществлению полноценного внутреннего аудита, который обеспечивает:

- охват всех аспектов деятельности организаций сектора государственного управления;
- определение конкретных мер по повышению эффективности их деятельности во взаимосвязи с объемами бюджетных ассигнований, утвержденных в целях финансового обеспечения выполнения возложенных на них полномочий;
- гармонизацию систем ведомственного контроля и контроля учредителя.

За последние годы предприняты значительные усилия по совершенствованию правовых и организационных основ осуществления внутреннего государственного финансового контроля. Формирование нормативной правовой базы, регулирующей осуществление деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля, находится в завершающей стадии.

К числу основных проблем в сфере проведения внутреннего государственного финансового контроля относятся:

- недостаточная правовая определенность сферы внутреннего государственного финансового контроля (формально за его рамками остаются полномочия по финансовому контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, контролю за использованием средств в сфере жилищно-коммунального хозяйства, не решаются вопросы дублирования контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля, эффективного взаимодействия органов внутреннего государственного финансового контроля с ведомственными системами внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита);
- недостаточный уровень кадрового обеспечения органов внутреннего государственного финансового контроля.

В рамках дальнейшего развития внутреннего государственного финансового контроля предстоит обеспечить:

– развитие механизмов взаимного признания (непризнания) органами внешнего государственного финансового контроля и органами внутреннего государственного финансового контроля результатов контрольной деятельности этих органов;

– постепенную переориентацию внутреннего государственного финансового контроля на упреждающий контроль с применением автоматизированных механизмов выявления признаков нарушений (это подразумевает кардинальное сокращение временного разрыва между моментом совершения нарушений и моментом их выявления, пресечения и устранения), а также информирования о них объектов контроля и контролирующих органов;

– совершенствование риск-ориентированного подхода к планированию контрольной деятельности, в том числе обеспечение выбора интенсивности (формы, продолжительности, периодичности и направленности) проведения контрольных действий в зависимости от степени надежности (уровня рискоемкости) деятельности объекта контроля в финансово-бюджетной сфере и применения индикаторов уровня риска в их деятельности;

– обеспечение непрерывного процесса систематизации, анализа, обработки и мониторинга результатов проводимых контрольных мероприятий, а также мониторинга своевременного устранения нарушений, выявленных в ходе проведенных контрольных мероприятий, и принятие объектами контроля мер, направленных на их недопущение впредь;

– повышение степени участия главных распорядителей бюджетных средств, государственных заказчиков в системе внутреннего государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств, а также их взаимодействия с контрольно-надзорными органами;

– взаимный обмен информацией о результатах контрольных мероприятий, проведенных органами финансового контроля, включая информацию о выявляемых рисках в финансово-бюджетной сфере, в том числе с использованием информационных систем; единство подходов к управлению рисками в финансово-бюджетной сфере на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации, в том числе с применением взаимосвязанных карт рисков органов государственного финансового контроля и ведомственного контроля (внутреннего финансового аудита) с организацией информационного обмена о результатах контрольной деятельности и выявляемых рисках в финансово-бюджетной сфере [12].

Резюмируя вышесказанное, необходимо обобщить основные проблемные аспекты, сложившиеся в области государственного и

муниципального финансового контроля, которые можно разделить на четыре группы. Рассмотрим их подробнее.

А. Проблемы методологического характера:

1. Отсутствие единого определения сущности категории «финансовый контроль». В теоретико-методическом плане выделяют и контроль за ведением финансовой документации, ее соответствием установленным нормам и правилам, и контроль за соблюдением законодательных и подзаконных нормативных правовых актов при осуществлении финансовых операций, сделок, совершаемых юридическими и физическими лицами, а также иные подходы (например, аудит эффективности использования бюджетных средств).

2. Существует проблема разработки единой концепции государственного финансового контроля как системы общепринятых взглядов на его цели, задачи, формы и методы осуществления, решение которой носит важный характер для усовершенствования данного института. Поэтому первым этапом в создании общегосударственной системы государственного финансового контроля является выработка и принятие ее концепции.

3. В сфере государственного финансового контроля внедряется аудит и его принципы, но по ряду причин (отсутствие кадров, методологии, опыта) на данном этапе их полномасштабная реализация в практической деятельности невозможна применительно к работе подавляющего большинства органов внутреннего и внешнего государственного финансового контроля.

Б. Проблемы организационного характера:

1. Громоздкая структура органов государственного финансового контроля с пересекающимися полномочиями. В тоже время задачи конкретных контрольных органов не являются в полной мере четко сформулированными, границы ответственности их должностных лиц размыты, а деятельность слабо координируется. Как минимум на стадии планирования контрольных и экспертно-аналитических мероприятий необходимо обеспечить и нормативно закрепить порядок взаимодействия контролирующих органов, обеспечив при этом сохранение ответственности каждого органа и персональной ответственности их должностных лиц за свои участки контроля.

2. Необходимо сближение подходов органов внешнего и внутреннего финансового контроля к интерпретации его результатов, законодательное закрепление для контролирующих структур принципа взаимного признания результатов финансового контроля.

3. Проблема подготовки кадров для контрольных органов. Практически отсутствует системная организация взаимодействия контрольных органов и образовательных учреждений.

В. Проблемы прикладного характера:

1. В различных сферах осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности (фискальные органы, финансово-кредитные учреждения, корпоративный контроль) акценты смещаются в сторону либо мониторинговых процедур, либо непосредственно контрольных. При осуществлении контрольной деятельности важно сочетание и баланс мониторинговых экспертно-аналитических и контрольных мероприятий. Этот баланс в настоящее время имеет место только в органах внешнего финансового контроля (в контрольно-счетных органах федерального, регионального и муниципального уровней).

2. Проблемы психологического свойства в вопросах взаимоотношений между контролирующими органами и объектами контроля. Они возникают как при проведении контрольных мероприятий непосредственно на объекте проверки, так и при удаленном контроле в процессе проведения экспертно-аналитических мероприятий. Следует учитывать то, что сама контрольная деятельность является составным элементом управленческой деятельности в целом. Недопущение конфликтных ситуаций при осуществлении контрольной деятельности может быть обеспечено только глубоким пониманием и восприятием органов контроля как части общего механизма государственного и муниципального управления.

3. В результате длительности реализации санкционных мер и предложений по времени возникает проблема оценки результативности и эффективности работы контрольных органов за отдельные отчетные периоды (как правило, за календарный год). Традиционные методы оценки не дают должного представления о результатах контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

Г. Проблемы правового характера:

1. Отсутствие основополагающих нормативных актов финансового права, устанавливающих сущность и содержание общих базовых понятий в данной предметной области, соотношения подотраслей и институтов финансового и иных отраслей и институтов права, регулирующих финансовую деятельность, в том числе это касается и финансового контроля, который в каждой подотрасли (институте) регулируется самостоятельно, однако регулирование его общих основ отсутствует.

2. Отсутствие нормативно установленной классификации видов (форм) финансового контроля и их соотношения. Встречающиеся в

нормативных актах и учебно-методических источника систематизации не совпадают между собой ни в теории, ни на практике.

3. Отсутствие федерального закона, определяющего возможности государственного финансового контроля в отношении не только бюджетных учреждений, а всех юридических лиц, также порождает реальные препятствия для решения задач финансовой политики страны. Важное и принципиальное значение имеет строгое установление задач и целей государственного финансового контроля. Еще одна концептуальная проблема – нужно ли в федеральном законе устанавливать положения по формированию и функционированию органов государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации. Решение данного вопроса необходимо для того, чтобы вся система единого государственного финансового контроля в стране строилась на общих принципах.

4. Одна из основных проблем эффективного функционирования бюджетного финансового контроля – отсутствие адекватных мер юридической ответственности к нарушителям бюджетного законодательства. Ответственность за нарушения в бюджетной сфере устанавливается БК РФ, и КоАП РФ. Также существует уголовная ответственность за нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.1 и ст. 285.2 Уголовного кодекса РФ).

5. На законодательном уровне отсутствует закрепление обязанности органов исполнительной власти регионов и муниципальных образований по обеспечению доступа органов финансового контроля к электронным базам данных и информационным системам, применяемым в ходе формирования и исполнения региональных и муниципальных бюджетов. Вместе с тем внедрение современных технологий в процесс управления, элементом (функцией) которого является государственный (муниципальный) финансовый контроль, подразумевают такую необходимость.

5. Разработка современного методического аппарата по формированию региональных и муниципальных бюджетов, оценке приоритетности их расходов и организации эффективного финансового контроля

5.1 Механизм оценки качества управления региональными и муниципальными финансами в целях повышения его эффективности

Реформирование бюджетной сферы в России ведется на протяжении трех последних десятилетий. Решено существенное число проблем, однако окончательно негативные тенденции в сфере региональных и муниципальных финансов переломить не удалось.

В частности, в 2018 году при наметившемся в сравнении с 2017 годом росте промышленного производства, инвестиции, тем не менее, сократились более чем в 40% субъектов Российской Федерации. Они по-прежнему концентрируются в «столичных и прилегающих к ним» регионах, а также в регионах, где традиционно осуществляется нефте- и газодобыча. Если в 2017 году спад инвестиций был характерен для 32 российских регионов, то по итогам 2018 года он произошел уже в 37 сформировалась отрицательная динамика. Если существенное снижение инвестиций в 2018 году в Ростовской области (на 24%), в Севастополе (на 23%), в Ненецком автономном округе (на 16%), можно объяснить тем, что в 2017 году их объемы значительно выросли по отношению к предыдущим периодам, то для остальных регионов, где произошло снижение инвестиций, подобный факт не является актуальным. Тем не менее, снижение объемов инвестирования весьма существенно. Например, в Тамбовской области оно составило около 21%, в Новгородской областях и Республике Мордовии – 19%, в Архангельской, Владимирской, Волгоградской, Воронежской Калужской, Липецкой и Рязанской областях примерно на 11 – 13%.

В 2018 году продолжился спад жилищного строительства более чем в 50% субъектов Российской Федерации и доходов населения почти в 3/4 регионов.

Спад в жилищном строительстве в 2016 – 2018 годах привел к снижению сдачи жилья на 12%, в том числе в 2018 году на 5%. Спад наблюдался в 47 регионах России. Если сопоставить показатели ввода жилья на душу населения в 2018 году и в последнем году роста объемов его ввода в эксплуатацию, которым являлся 2015 год, то снижение в Тюменской области произошло на 38%, в Новосибирской области на

33%, в Калининградской области на 25%, в Белгородской области на 22% и т.д. Даже в Москве по итогам 2018 года не удалось восстановить «докризисные» объемы жилищного строительства. Его спад в сравнении с 2015 год составил 9%.

Положительным является наметившийся рост доходов региональных бюджетов, однако он был обеспечен не только за счет роста налоговых поступлений, но и на 22% за счет трансфертов. Несмотря на позитивную динамику, суммарный размер задолженности регионов в 2018 году сократился лишь на 4%.

Еще одна серьезная проблема, решение которой в значительной степени лежит в сфере региональных и муниципальных финансов – продолжающееся, хотя и понижающимися темпами, снижение доходов населения в 2018 году. Региональная статистика дает показатель реальных, без учета вычета обязательных платежей, изменение доходов населения территорий. С учетом ежемесячной денежной выплаты 2017 года данный показатель в целом вырос на 0,9%. Однако, в 62 российских регионах реальные доходы населения сократились. Наиболее существенное снижение произошло в Ивановской, Костромской, Ярославской областях и Ямало-Ненецком автономном округе – в среднем на 7 – 9% [22].

Вместе с тем, если оценивать количественные показатели, то следует отметить, что для региональных бюджетов 2018 год был значительно более позитивным, чем предыдущие 5 – 6 лет. Основную роль в этом сыграл рост трансфертов, ставший самым высоким за последнее десятилетие. Максимальное поступление трансфертов в регионы произошло в IV квартале 2018 года. Причем их распределение осуществлялось без учета использовавшихся ранее методик, главным образом за счет принятия политических решений. По нашему мнению, это было обусловлено, в том числе необходимостью исполнения ряда указов Президента РФ 2012 года, в части, касающейся повышения заработной платы, например, врачам до 200% от средней по региону.

В условиях складывающейся ситуации ключевое значение приобретает повышение качества управления региональными и муниципальными финансами на основе оперативного мониторинга ситуации на каждом из отдельных этапов этого процесса, обобщения полученных результатов в целях проведения комплексной рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными бюджетами, выявления общих недостатков и формулирования конкретных предложений, направленных на совершенствование процесса управления региональными бюджетами на основе выявления проблем в конкретных

регионах, оценки и распространения опыта регионов, в которых сложились лучшие практики управления региональными финансами.

В качестве этапов для подобного оперативного, но, в тоже время информативного мониторинга, нами предлагаются следующие: этап бюджетного планирования; этап финансирования получателей бюджетных средств и их непосредственного расходования получателями; этап формирования полной и достоверной учетной и отчетной информации об использовании бюджетных средств.

Для целей оценки качества осуществления управления финансами региона или муниципального образования на каждом из этапов сформируем перечень показателей, которые, по нашему мнению, будут наиболее полно отражать ключевые результаты, которые должны быть получены должностными лицами в ходе исполнения своих функций. Представим указанные показатели в таблице 6.

Таблица 6 – Показатели оценки качества управления региональными финансами на различных этапах бюджетного цикла

№ п/п	Частные показатели	Методика расчета	Примечание
1	2	3	4
<i>А. Показатели, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе бюджетного планирования</i>			
1	Наличие необходимой и актуальной нормативной и методической базы для осуществления разработки проектов региональных бюджетов на соответствующий год и плановый период (НБ)	НБ = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где x = 1, если в регионе разработана и утверждена соответствующая нормативная и методическая база; x = 0, если соответствующая нормативная или методическая база в регионе отсутствует
2	Своевременность проведения в регионе процедур бюджетного планирования, предусмотренных бюджетным законодательством (СП)	СП = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где x = 1, если в регионе соблюдены установленные сроки проведения процедур бюджетного планирования; x = 0, если система сроки проведения процедур бюджетного планирования в регионе были нарушены
3	Соотношение величины дефицита бюджета в планируемом году с величиной дефицита бюджета в отчетном году, скорректированным на уровень инфляции, предусмотренный для планового года (ДБ)	ДБ = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где x = 1, если в регионе в плановом году величина дефицита бюджета будет ниже, чем в предыдущем с учетом его корректировки на уровень инфляции; x = 0, если в регионе в плановом году величина дефицита бюджета будет выше, чем в предыдущем с учетом его корректировки на уровень инфляции
4	Соотношение доходов	СД = x	Показатель оценивается по приведенной в гр.

	регионального бюджета (без учета трансфертов) в плановом году и доходов регионального бюджета (без учета трансфертов) в отчетном году, скорректированных на уровень инфляции, предусмотренный для планового года (СД)		3 формуле, где $x = 1$, если в регионе в плановом году величина доходов бюджета (без учета трансфертов) будет выше, чем в предыдущем, с учетом их корректировки на уровень инфляции планового года; $x = 0$, если в регионе в плановом году величина доходов бюджета (без учета трансфертов) будет ниже, чем в предыдущем, с учетом их корректировки на уровень инфляции планового года
5	Соотношение удельного веса расходов регионального бюджета, которые в перспективе будут генерировать доходы, в их общей величине в плановом году и удельного веса аналогичных расходов в отчетном году (РГД)	РГД = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где $x = 1$, если удельный вес расходов регионального бюджета, которые в перспективе будут генерировать доходы, в их общей величине в плановом году выше удельного веса аналогичных расходов в отчетном году; $x = 0$, если удельный вес расходов регионального бюджета, которые в перспективе будут генерировать доходы, в их общей величине в плановом году ниже удельного веса аналогичных расходов в отчетном году
<i>Б. Показатели, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе финансирования получателей и расходования бюджетных средств</i>			
6	Ритмичность исполнения регионального бюджета по доходам (РИБД)	РИБД = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где $x = 1$, если в регионе по итогам каждого квартала кассовое исполнение бюджета по доходам (за исключением поступления трансфертов) осуществлялось в объемах не ниже плановых; $x = 0$, если в регионе по итогам хотя бы одного квартала кассовое исполнение бюджета по доходам (за исключением поступления трансфертов) осуществлялось в объемах ниже плановых
7	Ритмичность исполнения регионального бюджета по расходам (РИБР)	РИБР = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где $x = 1$, если в регионе по итогам каждого квартала кассовое исполнение бюджета по расходам (за исключением использования трансфертов) осуществлялось в объемах не выше плановых; $x = 0$, если в регионе по итогам каждого квартала кассовое исполнение бюджета по расходам (за исключением использования трансфертов) осуществлялось в объемах, превышающих плановые
8	Соотношение удельного веса расходов регионального бюджета, осуществляемых в рамках государственных программ в плановом году с аналогичным показателем отчетного года (РГП)	РГП = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где $x = 1$, если удельный вес расходов регионального бюджета, осуществляемых в рамках государственных программ в плановом году не ниже аналогичного показателя отчетного года; $x = 0$, если удельный вес расходов регионального

			бюджета, осуществляемых в рамках государственных программ в плановом году ниже аналогичного показателя отчетного года
9	Соотношение объема просроченной кредиторской задолженности регионального бюджета на конец отчетного года с аналогичным показателем предыдущего года, увеличенным на уровень инфляции отчетного года (ПКЗ)	ПКЗ = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где $x = 1$, если объем просроченной кредиторской задолженности регионального бюджета на конец отчетного года ниже аналогичного показателя предыдущего года, увеличенного на уровень инфляции отчетного года; $x = 0$, если объем просроченной кредиторской задолженности регионального бюджета на конец отчетного года выше аналогичного показателя предыдущего года, увеличенного на уровень инфляции отчетного года
10	Соотношение объема средств, взысканных из регионального бюджета в связи с наличием фактов нарушения условий их предоставления и расходования, либо в случае нецелевого использования межбюджетных трансфертов в отчетном году с аналогичным показателем предыдущего года, увеличенным на уровень инфляции отчетного года (ВСБ)	ВСБ = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где $x = 1$, если объем средств, взысканных из регионального бюджета в связи с наличием фактов нарушения условий их предоставления и расходования, либо нецелевого использования межбюджетных трансфертов в отчетном году ниже аналогичного показателя предыдущего года, увеличенного на уровень инфляции отчетного года; $x = 0$, если объем средств, взысканных из регионального бюджета в связи с наличием фактов нарушения условий их предоставления и расходования, либо нецелевого использования межбюджетных трансфертов в отчетном году выше аналогичного показателя предыдущего года, увеличенного на уровень инфляции отчетного года
<i>В. Показатели, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе формирования учетной и отчетной информации об использовании бюджетных средств</i>			
11	Наличие замечаний по организации учета средств регионального бюджета в соответствующем органе исполнительной власти региона при проведении контрольных мероприятий (ЗОУ)	ЗОУ = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где $x = 1$, если в отчетном году по итогам проведения контрольных мероприятий в соответствующем органе исполнительной власти, организующем учет средств регионального бюджета, отсутствовали замечания, связанные с организацией учетного процесса; $x = 0$, если в отчетном году по итогам проведения контрольных мероприятий в соответствующем органе исполнительной власти, организующем учет средств регионального бюджета, имели место замечания, связанные с организацией учетного процесса
12	Наличие в отчетном году	ННП = x	Показатель оценивается по приведенной в гр.

	фактов несвоевременного направления (не направления) подведомственным учреждениям писем		3 формуле, где $x = 1$, если в отчетном году отсутствовали факты несвоевременного направления (не направления) подведомственным учреждениям писем об особенностях формирования и представления
	об особенностях формирования и представления отчетности по итогам финансового года (ННП)	ННП = x	отчетности по итогам финансового года; $x = 0$, если в отчетном году имели место факты несвоевременного направления (не направления) подведомственным учреждениям писем об особенностях формирования и представления отчетности по итогам финансового года
13	Соблюдение ГРБС требований в части состава годовой бюджетной отчетности (ССО)	ССО = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где $x = 1$, если в отчетном году отсутствовали факты нарушения требований по составу годовой отчетности ГРБС; $x = 0$, если в отчетном году имели место факты нарушения требований по составу годовой отчетности ГРБС
14	Соблюдение ГРБС требований в части соблюдения сроков представления годовой бюджетной отчетности (ССП)	ССП = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где $x = 1$, если в отчетном году отсутствовали факты нарушения сроков представления ГРБС годовой отчетности; $x = 0$, если в отчетном году отсутствовали факты нарушения сроков представления ГРБС годовой отчетности
15	Соблюдение требований в части соблюдения сроков представления бюджетной отчетности в Минфин России и Федеральное казначейство (ССП МФ)	ССП МФ = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где $x = 1$, если по итогам отчетного года отсутствовали факты нарушения сроков представления бюджетной отчетности в Минфин России и Федеральное казначейство; $x = 0$, если по итогам отчетного года имели место факты нарушения сроков представления бюджетной отчетности в Минфин России и Федеральное казначейство

Важным является вопрос о выборе способа агрегирования частных показателей. По нашему мнению, наиболее целесообразно произвести оценку трех промежуточных обобщающих показателей, которые позволят в обобщенном виде дать характеристику качества управления региональным бюджетом конкретного субъекта Российской Федерации в отчетном периоде по трем основным направления (разделы А, Б, В таблицы 6).

На начальном этапе реализации методики рекомендуется воспользоваться простым усреднением частных показателей. С одной стороны, это оправдано тем, что значение весовых коэффициентов может быть объективно сформировано только в процессе практического применения методики, основываясь на глубоком понимании более

высокой значимости для обеспечения повышения качества деятельности органов власти региона по управлению региональным бюджетом в целом, каждого из отдельно взятых направлений. Кроме того, данный подход обеспечит более высокую степень понятности и простоты реализации предлагаемой методики в процессе ее практического применения. Обобщим методику расчета промежуточных обобщающих показателей в таблице 7.

Таблица 7 – Расчет промежуточных обобщающих показателей, характеризующих качество осуществления отдельных групп процедур в ходе управления региональным бюджетом

№ п/п	Промежуточный обобщающий показатель (А)	Методика расчета	Примечание
1	2	3	4
1	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе бюджетного планирования (А1)	$A1 = (НБ + СП + ДБ + СД + РГД) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 3 (стр. 1 – 5) таблицы 6
2	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе финансирования получателей и расходования бюджетных средств (А2)	$A2 = (РИБД + РИБР + РГП + ПКЗ + ВСБ) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 3 (стр. 6 – 10) таблицы 6
3	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе формирования учетной и отчетной информации об использовании бюджетных средств (А3)	$A3 = (ЗОУ + ННП + ССО + ССП + ССП МФ) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 3 (стр. 11 – 15) таблицы 6

Для целей дальнейшего формирования рейтинга регионов по качеству управления региональными бюджетами следует использовать таблицу 8.

Таблица 8 – Промежуточная таблица рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными бюджетами

Субъекты РФ (по алфавиту)	Промежуточная оценка региона по показателю А ₁		Промежуточная оценка региона по показателю А ₂		Промежуточная оценка региона по показателю А ₃	
	А ₁	значение А ₁ , скорректированное с учетом эталонного значения	А ₁	значение А ₂ , скорректированное с учетом эталонного значения	А ₅	значение А ₃ , скорректированное с учетом эталонного значения
1	2	3	4	5	6	7
Регион 1	А ₁₀₁	А _{стан} ₁₀₁	А ₁₀₁	А _{стан} ₂₀₁	А ₅₀₁	А _{стан} ₃₀₁
Регион 2	А ₁₀₂	А _{стан} ₁₀₂	А ₁₀₂	А _{стан} ₂₀₂	А ₅₀₂	А _{стан} ₃₀₂
...
Регион 85	А ₁₈₅	А _{стан} ₁₈₅	А ₁₈₅	А _{стан} ₂₈₅	А ₅₈₅	А _{стан} ₃₈₅

В соответствии с предлагаемой методикой формирования рейтинга,

по каждому из показателей граф 2, 4, и 6 определяется наибольшее значение, являющееся в соответствии с лежащем в основе методики подходом к формированию частных и агрегированных показателей наилучшим. Полученное таким образом наибольшее значение по каждой из указанных граф принимается за эталон. У региона, имеющего эталонное значение показателя A_1 , в графе 3 проставляется значение равное 1. У региона, имеющего эталонное значение показателя A_2 , в графе 5 проставляется значение равное 1. У региона, имеющего эталонное значение показателя A_3 , в графе 7 проставляется значение равное 1. Остальные показатели графы 3 формируются путем деления значения показателя A_2 для данного региона на эталонное значение данного показателя. В аналогичном порядке формируются остальные, помимо эталонных, значения показателей по гр. 5 и 7.

Значения показателей таблицы 8, помимо эталонных, рекомендуется округлять до четвертого знака после запятой.

В результате показатели, приведенные в графах 3, 5 и 7 таблицы 8 представляют собой набор стандартизированных коэффициентов, характеризующих соотношение соответствующих для каждого региона оценочных показателей по укрупненным направлениям осуществления управления региональным бюджетом. Преимуществом такого подхода является то, что в процессе дальнейшей рейтинговой оценки будет фактически нивелировано влияние на конечный результат построения рейтинга отдельных существенных факторов, зависящих от сложившихся особенностей социально-экономического развития региона на конкретный момент времени.

Полученные стандартизированные значения промежуточных обобщающих показателей оценки осуществления управления региональными бюджетами систематизируем в итоговой таблице рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными бюджетами (таблица 9).

В графах 3, 5 и 7 таблицы 9 более высокое место присваивается региону, имеющему наибольшее значение показателя в графах 2, 4 и 6 соответственно.

Полученные результаты позволяют не только выявить наиболее и наименее развитые в целом с точки зрения качества управления бюджетом регионы. Они позволяют ответить на вопрос по каким конкретно причинам тот или иной регион является лучшим, а какой отстающим в данной сфере. Результаты оценки предоставляют возможность выявить на объективной основе регионы с лучшими практиками управления бюджетом, обратить внимание на отстающие регионы, сделать

обоснованные выводы в процессе подготовки и реализации управленческих решений по вопросам совершенствования механизмов управления региональными финансами.

Таблица 9 – Итоговая таблица рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными бюджетами

Субъекты РФ (по алфавиту)	Оценка региона по показателю A_1		Оценка региона по показателю A_2		Оценка региона по показателю A_3		Сумма мест (гр. 3 + гр. 5 + гр. 7)	Итоговое место в рейтинге
	стандартизированные A_1	место региона по A_1	стандартизированные A_2	место региона по A_2	стандартизированные A_3	место региона по A_3		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Регион 1	$A_{101}^{стан}$	M_{A1}^1	A_{201}	M_{A2}^1	A_{301}	M_{A3}^1	$M_{сумм}^1$	Более высокое место в рейтинге занимает регион с наименьшим показателем в графе 8
Регион 2	$A_{102}^{стан}$	M_{A1}^2	A_{202}	M_{A2}^2	A_{302}	M_{A3}^2	$M_{сумм}^2$	
...	
Регион 85	$A_{185}^{стан}$	M_{A1}^{85}	A_{285}	M_{A2}^{85}	A_{385}	M_{A3}^{85}	$M_{сумм}^{85}$	

Результаты рейтинговой оценки могут использоваться также при проведении оценки эффективности деятельности региональной власти и по другим направлениям.

Вместе с тем представляется целесообразным для более полного использования формируемой в результате рейтинговой оценки информационной базы органами, осуществляющими управление бюджетным процессом на региональном уровне, классифицировать регионы по итогам рейтинга на 4 группы:

– 1 группа – регионы с высоким качеством управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 1 по 21);

– 2 группа – регионы с достаточным уровнем качества управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 22 по 42);

– 3 группа – регионы с удовлетворительным качеством управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 43 по 64);

– 4 группа – регионы с низким качеством управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 65 по 85).

Предложенная методика может быть в полной мере использована для оценки качества управления бюджетами муниципальных образований, создания тем самым в регионах информационной базы, необходимой для органов управления региональными и муниципальными финансами,

которые, учитывая тенденции в его развитии в муниципальных образованиях и возможности взаимодействия с ними, могут активизировать свои действия в направлении обмена передовым опытом совершенствования механизма управления финансами на региональном и муниципальном уровнях.

5.2 Методика ранжирования задач с учетом их приоритетности в целях организации финансово-экономического обеспечения развития региона

Актуальность методики обусловлена тем, что в условиях дефицитности бюджетов субъектов Российской Федерации, финансирование расходов на их развитие осуществляется по остаточному принципу. Это повышает роль обоснования распределения бюджетных средств в процессе формирования регионального бюджета с учетом мнения признанных экспертов в конкретных областях.

Цель методики – использование преимуществ метода экспертных оценок в процессе ранжирования задач, стоящих перед органами, управляющими процессами развития региона с учетом их приоритетности. Такими преимуществами являются: отсутствие необходимости в точных исходных данных и дорогостоящих программных продуктах, вовлечение квалифицированных специалистов в процесс финансово-экономического обеспечения на его важнейшей стадии.

Привлекаемые эксперты должны:

- обладать высоким уровнем знаний в вопросах финансово-экономического обеспечения программ и проектов развития;
- иметь доступ к имеющейся у разработчиков бюджета информации;
- быть свободными от личных предпочтений в отношении результатов распределения средств регионального бюджета;
- иметь возможность ранжировать более широкий, в сравнении с изначально определенным, перечень задач развития региона;
- иметь возможность после выражения собственного мнения ознакомиться с мнением других экспертов и, на основе коллегиального рассмотрения разногласий, сформулировать единое мнение экспертной группы.

При формировании экспертной группы, прежде всего, формируется перечень компетентных специалистов. Для определения компетентности экспертов используют оценку каждого группой экспертов, проводится анкетирование потенциальных экспертов на предмет их самооценки.

Обработка анкетных данных позволяет дать интегральную количественную оценку компетентности каждого эксперта.

Алгоритм экспертного анализа:

- разработка перечня задач, с указанием ожидаемых периодов их выполнения;

- по каждой задаче определяется минимально допустимый уровень ее обеспечения в стоимостных (млн. руб.) и натуральных по отдельным видам материальных средств единицах в расчете на единицу времени (финансовый год). Стоимостные показатели приводятся в ценах базисного года. Учитывая, что основной целью работы экспертов является определение приоритетности задач, их деятельность не должна заменять работу органов, осуществляющих планирование материальных и финансовых ресурсов, а информация носит исключительно справочный характер, показатели приводятся экспертом только в том случае, если он считает этот уместным;

- устанавливается дифференцированная оценка уровня компетентности экспертов, являющаяся конфиденциальной (по 10-ти балльной шкале);

- приоритетность задачи оценивается экспертами с точки зрения вероятности наступления событий определяющих исключительную важность ее обеспечения в целях оптимальной реализации разработанных и утвержденных планов и программ развития региона (в долях единицы) и возможных последствий не выделения достаточных ресурсов для выполнения задачи (по 100 балльной шкале);

- оценки, проставленные экспертами для каждой задачи, сводятся в аналитическую таблицу.

В них определяется интегральный уровень приоритетности каждой из финансируемых задач. При оценке приоритетности задач развития региона следует обратить внимание экспертов на важность соблюдения следующих правил:

- быть предельно объективными, не принимать желаемое за вероятное;

- учитывать все возможные события и сценарные условия их развития, требующие дополнительного расходования средств на планируемые мероприятия;

- принимать во внимание ограниченность ресурсов, а также то, что обеспечение каждой задачи осуществляется фактически за счет их отвлечения от обеспечения других задач развития региона;

- сопровождать свои оценки подробными комментариями.

Формы аналитических таблиц (10 – 14), применяемых в методике, и пояснения к ним представлены ниже.

Таблица 10 – Форма 1 для самооценки компетентности эксперта

Ф.И.О. эксперта _____			
Занимаемая должность _____			
Ученое звание _____			
Ученая степень _____			
С какого времени работает по данной проблеме _____			
№ п/п	Области, знания в которых, по мнению разработчиков бюджета, необходимы члену экспертной группы	Уровень самооценки компетентности (S_i)	Комментарии эксперта
1	2	3	4
1			
...			
Z			

Пояснение к форме 1:

1. Форма заполняется каждым членом экспертной группы.
2. Самооценка уровня компетентности эксперта производится по десятибалльной шкале, с комментарием в гр. 4 в обоснование количественного значения самооценки, проставленного в гр. 3 по каждой позиции.

Таблица 11 – Форма 2 для экспертной оценки компетентности экспертов

№ п/п	Ф.И.О. оцениваемого эксперта, должность, ученое звание, ученая степень, с какого времени работает по данной проблеме	Уровень компетентности оцениваемого эксперта (I_i)	Комментарии оценивающего эксперта
1	2	3	4
1			
...			
m-1			

Пояснение к форме 2:

1. Форма заполняется каждым из m членов экспертной группы в отношении всех специалистов, входящих в нее, помимо самого заполняющего.
2. Дифференцированная оценка уровня компетентности экспертов, входящих в группу, выставляется по десятибалльной шкале.

Пояснение к форме 3:

1. Форма заполняется разработчиками на основании данных форм 1 и 2.

2. Интегральный уровень компетентности каждого эксперта определяется по формуле:

$$K = 0,5 \times (\sum Vi / \sum Vi max + \sum Si / \sum Si max), \quad (1)$$

где Vi – определяется как \sum гр.3 из формы 3 в части данного эксперта;
 $Vi max$ – предельное значение суммы баллов, которые могут быть проставлены оцениваемому эксперту другими экспертами ($10 \times (m-1)$);

Si – определяется как \sum гр.3 из формы 2, заполненной i -м экспертом;

$Si max$ – предельное значение суммы баллов, которые могут быть проставлены экспертом себе в процессе самооценки ($10 \times z$);

$i = 1, \dots, m$ – конкретный эксперт в группе из m экспертов.

Таблица 12 – Форма 3 для интегральной оценки компетентности экспертов

№ п/п	Ф.И.О. эксперта, должность, ученое звание (степень), с какого времени работает по проблеме	Уровень компетентности по оценкам других экспертов ($\sum Vi / \sum Vi max$)	Уровень компетентности по результатам самооценки $\sum Si / \sum Si max$	Интегральный уровень компетентности эксперта $0,5 \times (\text{гр.3} + \text{гр.4})$
1	2	3	4	5
1				
...				
M				

Пояснение к форме 4:

1. Форма 4 заполняется каждым экспертом с учетом рекомендаций, приведенных в разделе 3 методики.

2. Приведенный перечень из n задач развития региона не является исчерпывающим. Если, по мнению эксперта, необходимо выделить иные существенные задачи, он формулирует их в гр. 2, начиная со строки $n + 1$.

3. По каждой задаче определяется минимально допустимый уровень ее обеспечения в стоимостных (млн. руб.) единицах в расчете на единицу времени (финансовый год). Стоимостные показатели приводятся в ценах базисного года.

4. Приоритетность задачи оценивается с точки зрения вероятности наступления событий определяющих важность ее обеспечения в целях реализации разработанных и утвержденных планов и программ в области развития региона (в долях единицы) и возможных последствий не выделения достаточного объема ресурсов для успешного выполнения задачи (по стобальной шкале).

Таблица 13 – Форма 4 для экспертного анализа приоритетности задач развития региона

№ п/п	Наименование задач	Минимальная обеспеченность, млн. руб.	Приоритетность	Последствия ненадлежащего обеспечения	Комментарии эксперта	Скорректированное с учетом компетентности мнение эксперта
1	2	3	4	5	6	7
1						
...						
n						
n+1						

5. В комментариях следует указать наиболее существенные аспекты, послужившие основанием для выражения мнения в графах 3 – 5.

6. Гр. 7 заполняется разработчиками бюджета на основании мнения, выраженного экспертом в гр. 3 – 5 настоящей формы, и результатов интегральной оценки уровня его компетентности из гр. 5 ф. 3 (таблица 12). Значение гр. 7 определяется как произведение: гр. 4 ф. 4 × гр. 5 ф. 4 × гр. 5 ф. 3.

Таблица 14 – Форма 5 для определения результатов экспертного ранжирования задач развития региона с учетом их приоритетности

№ п/п	Наименование задач	Среднее значение минимальной обеспеченности, млн. руб.	Суммарная оценка мнений всех экспертов группы, скорректированных с учетом уровня их компетентности	Результат ранжирования (от 1 до n)
1	2	3	4	5
1				
...				
n				
n+1		По задачам, которые были дополнительно сформулированы отдельными экспертами, указывается: кем она сформулирована, какой ей этим экспертом присвоен ранг и определен минимальный уровень обеспеченности		
...				
Итого			x	x

Пояснение к форме 5:

1. Форма 5 заполняется разработчиками на основании данных ф. 3 и ф. 4.

2. В гр. 2 отражаются задачи, выносимые для целей ранжирования с учетом их приоритетности членами экспертной группы (стр. 1 – n), и задачи, сформулированные отдельными экспертами дополнительно (стр. n + 1 и т.д.).

3. Информация гр. 3 носит справочный характер. Значение ее показателя представляет минимальную потребность органов, осуществляющих управление процессами развития региона в денежных средствах, определенную экспертным путем.

4. Значения в гр. 3 для каждой задачи определяются по формуле:

$$\overline{\text{Обесн}}^{\text{min}}_k = \sum_{\kappa=1}^n \text{Обесн}^{\text{min}}_{\kappa m}, \quad (2)$$

где $\overline{\text{Обесн}}^{\text{min}}_k$ – средняя минимальная величина обеспеченности k -ой задачи;

k – порядковый номер задачи развития региона;

n – количество ранжируемых задач;

$\text{Обесн}^{\text{min}}_{\kappa m}$ – минимальная допустимая величина обеспеченности k -той задачи по мнению m -го эксперта.

5. Гр. 4 определяется как сумма всех экспертных оценок, отраженных в гр. 7 ф. 4 по соответствующим строкам (стр. с 1 по n).

6. В гр. 5 каждой из n задач, сформулированных в гр. 2 (стр. с 1 по n), присваивается порядковый номер, соответствующий ее приоритетности, определенной с применением данной методики. При этом большему значению в гр. 4 должен соответствовать меньший порядковый номер в гр. 5.

Изучение полученных в ходе применения методики результатов будет представлять несомненный интерес для должностных лиц, принимающих решения в процессе организации финансового обеспечения развития региона. Методика является универсальной и может быть использована для определения приоритетов финансового обеспечения в деятельности органов власти любого уровня.

5.3 Прогнозирование уровня инфляции при формировании региональных и муниципальных бюджетов

Актуальность разработки методического инструментария прогнозирования уровня инфляции применительно к условиям современной российской экономики обусловлена тем, что, несмотря на значительное число существующих подходов к решению этой задачи, ожидаемые значения зачастую существенно расходятся с фактическими показателями.

Более того, анализ политики, проводимой в последние годы монетарными властями, показывает, что управление инфляционными рисками приобретает в их деятельности приоритетный характер [42; 43;

44]. Складывающиеся внешние условия в среднесрочной перспективе, будут, по нашему мнению, в лучшем случае нейтральными, а при вполне ожидаемом негативном сценарии — неблагоприятными для развития отечественной экономики. Одним из важнейших негативных последствий такого влияния на внутренние экономические процессы может стать рост инфляции. Основной мерой противодействия росту инфляции, обеспечивающей снижение зависимости национальной экономики от колебаний на мировых финансовых рынках, наряду с политикой ЦБ РФ в рамках режима таргетирования инфляции будет обеспечение устойчивости государственных и муниципальных финансов.

Бюджетная, налоговая и таможенно-тарифная политика на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг., утвержденная Минфином России в целях повышения эффективности использования средств бюджетов различного уровня бюджетной системы страны предполагает дальнейшее совершенствование процедур планирования и технологий исполнения бюджетов [5]. По мнению ее разработчиков, она должна основываться на расширении практики обоснования расходов для бюджетополучателей и создании единой системы обоснования расходов, предусматривающей обоснование плановых сметных показателей и сформированных на их основе расчетов бюджетных ассигнований. Предполагается также дальнейшее совершенствование методических подходов и механизма обоснования бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства.

На современном этапе развития качественное прогнозирование инфляции, в том числе применительно к экономическим реалиям отдельных регионов России, является одной из важнейших предпосылок для достоверного обоснования показателей региональных и муниципальных бюджетов в процессе бюджетного планирования.

Существенное внимание учету факторов риска в процессе формирования и исполнения бюджета, в том числе выявлению инфляционных рисков, уделяется в работах зарубежных авторов [45; 46].

Таким образом, органам власти регионального и муниципального уровня в процессе формирования, исполнения и анализа хода исполнения соответствующих бюджетов необходимы оперативные и отражающие специфику экономики соответствующих регионов данные о прогнозных значениях ежемесячного и годового уровня инфляции. В связи с этим в данной работе предлагается относительно простой и в то же время, эффективный подход к определению прогнозных значений уровня инфляции.

Представленная методика прогнозирования уровня инфляции базируется на принципах комплексности, оперативности, экономичности и эффективности.

Принцип комплексности предполагает, что в процессе реализации методики в единстве и во взаимосвязи учитываются исторически сложившиеся тенденции в динамике показателей инфляции, в том числе носящие сезонный характер и учитывающие особенности экономики конкретных регионов, а также, наряду с объективно существующими тенденциями, мнение признанных экспертов в вопросах денежно-кредитной политики.

Принцип оперативности означает, что предложенная методика позволяет быстро без привлечения дополнительных специалистов, используя общедоступные источники информации провести, необходимые расчеты и учесть их при формировании региональных и муниципальных бюджетов. По результатам прогнозирования уровня инфляции могут быть внесены коррективы в бюджеты как по уровню доходов и расходов, так и по объему и цене источников финансирования дефицита.

Принцип экономичности предполагает, что процедура прогнозирования должна быть относительно проста, обеспечивая тем не менее высокую достоверность получаемых результатов.

Принцип эффективности означает, что затраты на проведение прогнозирования должны принести многократный эффект, который бы существенно превышал понесенные затраты.

Рассмотрим суть предлагаемой комплексной методики подробно.

Предположим, что на момент прогнозирования уровня инфляции на предстоящий год и последующие плановые периоды, т.е., например, в октябре – ноябре года, который условно назовем «текущим», имеется информация о фактических значениях уровня инфляции в январе – сентябре текущего года, а также за каждый месяц предшествующих лет (общее число лет, используемое для целей прогнозирования, обозначим значением n). Сами фактические ежемесячные значения уровня инфляции в текущем году и предшествующие ему годы обозначим значением m .

Предлагается аналитическая матрица, содержащая исходные материалы для прогнозирования уровня инфляции, представленная в таблице 15.

Значение m_{ik} (i изменяется от 1 до 12; k изменяется от 1 до n) показывает, на сколько процентов выросли цены в соответствующем месяце, а значение g_{ik} характеризует уровень инфляции за год в

соответствующем месяце по отношению к аналогичному месяцу предыдущего года.

Таблица 15 - Аналитическая матрица прогнозирования уровня инфляции

Год	Месяцы года									
	1		2		...		11		12	
Предшествующие годы (x-n)	m_{1n}	g_{1n}	m_{2n}	g_{2n}	...	...	m_{11n}	g_{11n}	m_{12n}	g_{12n}
Год, предшествующий предшествовавшему предыдущему (x-3)	m_{13}	g_{13}	m_{23}	g_{23}	...	...	m_{113}	g_{113}	m_{123}	g_{123}
Год, предшествующий предыдущему (x-2)	m_{12}	g_{12}	m_{22}	g_{22}	...	...	m_{112}	g_{112}	m_{122}	g_{122}
Предыдущий год (x-1)	m_{11}	g_{11}	m_{21}	g_{21}	...	...	m_{111}	g_{111}	m_{121}	g_{121}
Текущий год (x)	m_{10}	g_{10}	m_{20}	g_{20}	...	...	m_{110}	g_{110}	m_{120}	g_{120}
Прогнозный год (y)	m^{np}_{11}	g^{np}_{11}	m^{np}_{21}	g^{np}_{21}			m^{np}_{111}	g^{np}_{111}	m^{np}_{121}	g^{np}_{121}

В целях эффективной организации финансового планирования и прогнозирования интерес представляет определение прогнозных значений m^{np}_{ik} и g^{np}_{ik} или прогнозных интервалов значений.

Для прогнозирования уровня инфляции за месяц будем использовать следующие данные:

- показатели уровня инфляции в соответствующем месяце за предыдущие n лет, что позволит учесть влияние на динамику цен фактора сезонности исходя из допущения, что в прогнозируемом году в i -м месяце уровень инфляции будет тождественен среднему значению уровня инфляции в аналогичных месяцах за предыдущие периоды (обозначим прогнозное значение, полученное таким образом, как m^{1np}_{ik});

- показатели уровня инфляции за предыдущие месяцы, которые позволяют предположить, что в соответствующем месяце прогнозируемого года уровень инфляции будет соответствовать среднему значению, характерному для предыдущих 12 месяцев, т.е. влияние сезонных факторов будет усредняться. Можно также предположить, что динамика этого числового ряда будет учитывать результаты таргетирования инфляции со стороны мегарегулятора (обозначим прогнозное значение, полученное таким образом, как m^{2np}_{ik}).

Для получения итогового прогноза по уровню инфляции в соответствующем месяце в прогнозируемом году, учитывающего в комплексе влияние как совокупности сезонных факторов, так и мер, предпринимаемых монетарными властями, найдем средневзвешенное значение спрогнозированных показателей m^{1np}_{ik} и m^{2np}_{ik} с весовыми коэффициентами 0,3 и 0,7 соответственно. Формируя значения весовых коэффициентов, мы основываемся на опыте 2015–2018 гг., согласно

которому последствия проведения Банком России политики таргетирования инфляции оказывают более существенное влияние на динамику цен. Полученное агрегированное прогнозное значение обозначим как I_{ik} .

На основе вышеприведенного может быть получен следующий набор прогнозных значений уровня инфляции за месяц, рассчитываемых по формулам:

$$m^{1np}_{in} = (\sum_{k=1}^n m_{ik})/n, \quad (3)$$

$$m^{2np}_{in} = \sum_{i=1}^{12} m_{ik}/12, \quad (4)$$

$$I_{in} = 0,3 \times m^{1np}_{in} + 0,7 \times m^{2np}_{in}. \quad (5)$$

В этом случае для получения прогнозного значения годового уровня инфляции g_{ik} формула будет выглядеть следующим образом:

$$g_{in} = \prod_{j=1}^i J_{jn} \times \prod_{j=1}^{12-i} m_{j0}. \quad (6)$$

Если в экономике страны ожидаются в ближайшие 2–3 месяца существенные изменения, которые окажут непосредственное влияние на уровень цен, то в ситуации отсутствия статистических данных об уровне инфляции, накопленных за ряд предшествующих месяцев и лет, целесообразно использовать данные экспертных оценок, учитывающие возможное влияние различных факторов. Обозначим прогнозное значение, полученное по данным экспертных оценок как m^{3np}_{in} .

Однако получить экспертным путем ряд прогнозных значений месячного уровня инфляции на определенный момент времени весьма затруднительно, так как такие прогнозы составляются, как правило, не более чем на один – три месяца. Представляется, что для целей получения экспертных оценок целесообразно воспользоваться методикой, предложенной в работе [47].

С учетом мнений экспертов, в те периоды прогнозирования, когда ожидается существенное влияние макроэкономических факторов, формула для прогнозирования годового уровня инфляции g_{ik} будет выглядеть следующим образом:

$$g_{in} = \prod_{j=1}^{i-t} J_{jn} \times \prod_{j=1}^{12-i} m_{j0} \times \prod_{i=1}^t m_{in}^{3np}. \quad (7)$$

Апробируя предложенный алгоритм прогнозирования ежемесячного и годового уровня инфляции для 2017 г. по фактическим данным за 2011–

2016 г., сравним прогнозные значения с фактическими данными с целью выявления погрешности (таблица 16).

Таблица 16 - Данные об уровне ежемесячной инфляции и прогнозные значения на 2017 г.

Месяц	Фактические данные об индексах потребительских цен [48]						Прогнозные значения		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	m^1_{i2017}	m^2_{i2017}	I_{i2017}
1	102,37	100,50	100,97	100,59	103,85	100,96	101,54	100,21	100,61
2	100,78	100,37	100,56	100,70	102,22	100,63	100,88	100,17	100,38
3	100,62	100,58	100,34	101,02	101,21	100,46	100,71	100,17	100,33
4	100,43	100,31	100,51	100,90	100,46	100,44	100,51	100,17	100,27
5	100,48	100,52	100,66	100,90	100,35	100,41	100,55	100,16	100,28
6	100,23	100,89	100,42	100,62	100,19	100,36	100,45	100,14	100,24
7	99,99	101,23	100,82	100,49	100,80	100,54	100,65	100,10	100,27
8	99,76	100,10	100,14	100,24	100,35	100,01	100,10	100,11	100,10
9	99,96	100,55	100,21	100,65	100,57	100,17	100,35	100,16	100,22
10	100,48	100,46	100,57	100,82	100,74	100,43	100,58	100,19	100,31
11	100,42	100,34	100,56	101,28	100,75	100,44	100,63	100,19	100,32
12	100,44	100,54	100,51	102,62	100,77	100,40	100,88	100,18	100,39

На основании данных, представленных в таблице 15 и формулы (4) получим прогнозное значение годового уровня инфляции $g_{i22017} = 103,78$. Оно превышает фактический уровень инфляции в 2017 г., который по официальным данным был равен 102,51.

Повторим подобные вычисления для получения прогнозных значений для 2018 г. по данным за период 2012–2017 гг. (таблица 17). На основании данных, представленных в таблице 16 и формулы (7) получим прогнозное значение годового уровня инфляции $g_{i22018} = 105,01$. Оно превышает фактический уровень инфляции в 2018 г., который по официальным данным равен 104,26.

Предлагаемая модель прогнозирования годового уровня инфляции, основанная на данных о фактических и прогнозных значениях индекса потребительских цен, не позволяет получить абсолютно точное значение. Оба примера реализации предлагаемого алгоритма (без учета экспертных оценок) дают более высокий уровень инфляции в сравнении с фактическим значением (примерно на 1,1–1,3 п.п.). Однако в целях бюджетного планирования, когда учитывают, как правило, несколько сценариев развития событий, можно предложить использовать расчетные значения уровня инфляции, полученные по формулам (4) и (5) как максимально возможный уровень инфляции, а в качестве минимального годового уровня принимать целевой ориентир Банка России в 4%.

Таблица 17 – Данные об уровне ежемесячной инфляции и прогнозные значения на 2018 год

Месяц	Фактические данные об индексах потребительских цен [48]						Прогнозные значения		
	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	m^1_{2018}	m^2_{2018}	I_{2018}
1	100,50	100,97	100,59	103,85	100,96	100,62	101,25	100,32	100,60
2	100,37	100,56	100,70	102,22	100,63	100,22	100,78	100,32	100,46
3	100,58	100,34	101,02	101,21	100,46	100,13	100,62	100,32	100,41
4	100,31	100,51	100,90	100,46	100,44	100,33	100,49	100,33	100,38
5	100,52	100,66	100,90	100,35	100,41	100,37	100,54	100,32	100,39
6	100,89	100,42	100,62	100,19	100,36	100,61	100,52	100,32	100,38
7	101,23	100,82	100,49	100,80	100,54	100,07	100,66	100,30	100,41
8	100,10	100,14	100,24	100,35	100,01	99,46	100,05	100,31	100,23
9	100,55	100,21	100,65	100,57	100,17	99,85	100,33	100,33	100,33
10	100,46	100,57	100,82	100,74	100,43	100,20	100,54	100,35	100,40
11	100,34	100,56	101,28	100,75	100,44	100,22	100,60	100,34	100,42
12	100,54	100,51	102,62	100,77	100,40	100,42	100,88	100,33	100,50

Кроме того, данная модель прогнозирования уровня инфляции применима в процессе бюджетного планирования и при проведении экономического анализа на уровне отдельных бюджетных учреждений, а также при разработке и в ходе реализации отдельных проектов, финансирование которых предполагается осуществлять за счет средств региональных и муниципальных бюджетов. Это представляется весьма важным для повышения аналитических возможностей формируемой информации в интересах внешних и внутренних пользователей.

5.4 Методика сравнительной оценки эффективности использования источников долгосрочных заимствований для финансирования дефицита региональных бюджетов

Оценку эффективности использования источников долгосрочных заимствований для субъектов Российской Федерации и бизнеса рекомендуется производить в три этапа.

В начале необходимо произвести расчет приведенных к текущему моменту времени возможных совокупных затрат, связанных с обслуживанием потенциально возможных к привлечению заемных средств в результате размещения облигаций за весь период срока их обращения по формуле:

$$ЗС_{эм} = З_0^{эм} + З_1^{эм} \times \frac{1}{(1+i)} + З_2^{эм} \times \frac{1}{(1+i)^2} + \dots + З_t^{эм} \times \frac{1}{(1+i)^t}, \quad (8)$$

где $ЗС_{эм}$ – приведенные к текущему моменту времени совокупные затраты за весь период использования эмитентом потенциально

возможных к привлечению заемных средств в результате размещения облигаций за весь период срока их обращения;

Z_0^M – единовременные совокупные затраты, которые эмитент должен понести в связи с размещением облигаций;

$Z_1^M, Z_2^M, \dots, Z_t^M$ – номинальные расходы эмитента на выплату доходов держателям облигаций, предполагаемые к уплате в соответствии с условиями размещения за первый, второй и последующие годы (периоды) их обращения;

t – количество периодов (лет), в течении которых предусмотрено обращение облигаций;

i – количественное выражение влияния совокупности факторов (ключевого фактора), снижающих реальную стоимость привлечённых средств за соответствующий период обращения размещенных облигаций (например, при значении уровня инфляции равном 4% годовых, $i = 0,04$).

Далее оценивается влияние неколичественных (немонетарных) факторов, которые могут оказать влияние на экономический эффект и эффективность решений о выборе облигационных заимствований в качестве альтернативного долгосрочного источника финансирования.

На стадии рекомендуется с применением метода экспертных оценок охарактеризовать потенциально возможные преимущества и недостатки выпуска облигаций для эмитента с использованием таблицы 18.

Таблица 18 – Оценка потенциальных преимуществ и недостатков выпуска облигаций для эмитента

№ п/п	Наименование немонетарного фактора, способного оказать влияние на эффективность привлечения средств через облигации (НКФ ^{ЭМ})	Характеристика влияния	Экспертная оценка возможности влияния в конкретном случае (да, нет)	Экспертная оценка степени положительного влияния (от 0,01 до 0,99)	Экспертная оценка степени отрицательного влияния (от 1,01 до 2,00)
1	2	3	4	5	6
1	НКФ ^{ЭМ} ₁	+	да	НКФ ^{ЭМ} ₁₊	х
2	НКФ ^{ЭМ} ₂	-	да	х	НКФ ^{ЭМ} ₁₋
n	...	...	...	НКФ ^{ЭМ} ₁₊	НКФ ^{ЭМ} ₁₋
Среднее значение, характеризующее влияние положительных (отрицательных) факторов		х	х	$\frac{НКФ^{\text{ЭМ}+}_{\text{ср.}} = (НКФ^{\text{ЭМ}+}_{1+} + \dots + НКФ^{\text{ЭМ}+}_{i+})/i}{}$	$\frac{НКФ^{\text{ЭМ}-}_{\text{ср.}} = (НКФ^{\text{ЭМ}-}_{1-} + \dots + НКФ^{\text{ЭМ}-}_{i-})/i}{}$

Таким образом, положительное влияние факторов будет уменьшать расходы, а отрицательное - увеличивать.

В качестве факторов, способных оказать влияние на эффективность привлечения средств, могут выступать необязательность залога,

относительно длительный срок на привлечение средств и т.п.

В целях учета влияния на эффективность привлечения облигационных заимствований неколичественных факторов предлагается использовать формулу:

$$СЗС_{эм} = ЗС_{эм} \times НКФ_{ср}^{эм+} \times НКФ_{ср}^{эм-}, \quad (9)$$

где $СЗС_{эм}$ – приведенные к текущему моменту времени, скорректированные с учетом влияния немонетарных факторов, совокупные затраты за весь период использования эмитентом потенциально возможных к привлечению заемных средств в результате размещения облигаций.

Первый шаг – расчет приведенных к текущему моменту времени возможных совокупных затрат, связанных с обслуживанием потенциально возможных к привлечению банковских кредитов за весь период действия соответствующих кредитных договоров по формуле:

$$ЗС_{кр} = З_0^{кр} + З_1^{кр} \times \frac{1}{(1+i)} + З_2^{кр} \times \frac{1}{(1+i)^2} + \dots + З_t^{кр} \times \frac{1}{(1+i)^t}, \quad (10)$$

где $ЗС_{кр}$ – приведенные к текущему моменту времени возможные совокупные затраты за весь период использования потенциально возможного к привлечению банковского кредита в конкретном коммерческом банке; $З_0^{кр}$ – единовременные затраты, которые заемщик должен понести при заключении конкретного кредитного договора в соответствии с его условиями; $З_1^{кр}, З_2^{кр}, \dots, З_t^{кр}$ – номинальные расходы заемщика по обслуживанию кредита, предполагаемые к уплате в соответствии с условиями конкретного кредитного договора за первый, второй и последующие периоды (годы) его действия; t – количество периодов (лет), на которые заключен конкретный кредитный договор; i – количественное выражение влияния совокупности факторов (ключевого фактора), снижающих реальную стоимость рубля привлеченных средств за соответствующий период действия конкретного кредитного договора (например, при значении уровня инфляции равном 4% годовых $i = 0,04$).

Далее, по аналогии с первым этапом, – оценка влияния неколичественных (немонетарных) факторов, которые могут оказать влияние на результаты оценки экономического эффекта и эффективности банковского кредита в качестве альтернативного долгосрочного источника финансирования.

На данной стадии рекомендуется применение метода экспертных оценок для того, чтобы охарактеризовать потенциально возможные преимущества и недостатки привлечения долгосрочного банковского кредита для заемщика с использованием таблицы 19.

Таблица 19 – Оценка потенциальных преимуществ и недостатков привлечения банковского кредита для заемщика

№ п/п	Наименование немонетарного фактора, способного оказать влияние на эффективность привлечения средств через облигации (НКФ ^{КР})	Характеристика влияния	Экспертная оценка возможности влияния в конкретном случае (да, нет)	Принятие во внимание аналогичного фактора при оценке эффективности облигационных заимствований (да, нет)	Экспертная оценка степени положительного влияния (от 0,01 до 0,99)	Экспертная оценка степени отрицательного влияния (от 1,01 до 2,00)
1	2	3	4	5	6	7
1	НКФ ^{КР} ₁	+	да	нет	НКФ ^{КР} ₁₊	х
2	НКФ ^{КР} ₂	-	да	нет	х	НКФ ^{КР} ₁₋
n	...	...	...	...	НКФ ^{КР} _{i+}	НКФ ^{КР} _{i-}
Среднее значение, характеризующее влияние положительных (отрицательных) факторов		х	х	х	НКФ ^{КР+} _{ср} = (НКФ ^{КР} ₁₊ + ... + НКФ ^{КР} _{i+}) / i	НКФ ^{КР-} _{ср} = (НКФ ^{КР} ₁₋ + ... + НКФ ^{КР} _{i-}) / i

Если аналогичный, по мнению эксперта, фактор уже принят во внимание при оценке эффективности эмиссии облигаций, то его значение в гр. 5 не отражается и при формировании итогового показателя гр. 5 не учитывается. Примером аналогии факторов может служить то, что в конкретном случае, как отрицательная характеристика эмиссии облигаций рассматривается длительная по сроку процедура привлечения средств ожидаемого объема средств, а в качестве фактора, положительно характеризующего привлечение банковского кредита, – быстрота его получения. В этом случае данный фактор следует учесть только при оценке эмиссии.

Вместе с тем, если и при оценке эффективности привлечения банковского кредита данный фактор рассматривается как отрицательный, то он подлежит учету в качестве такового при оценке эффективности привлечения несмотря на то, что также как отрицательный фактор был учтен при оценке эффективности эмиссии облигаций.

В целях учета влияния на эффективность использования банковского кредита неколичественных факторов, автор предлагает использовать следующую формулу:

$$СЗС_{кр} = ЗС_{кр} \times НКФ^{КР+}_{ср} \times НКФ^{КР-}_{ср}, \quad (11)$$

где $СЗС_{кр}$ – приведенные к текущему моменту времени, скорректированные с учетом влияния неколичественных факторов, совокупные затраты за весь период действия кредитного договора.

Расчет приведенных к текущему моменту времени возможных экономического эффекта и эффективности реализации решения, связанного с выбором облигационных заимствований в качестве альтернативы привлечению банковского кредита по формулам:

$$\text{Эффект}_{\text{эм}} = \text{СЗС}_{\text{кр}} - \text{СЗС}_{\text{эм}}, \quad (12)$$

где $\text{Эффект}_{\text{эм}}$ – приведенный к текущему моменту времени совокупный экономический эффект от реализации решения о выборе облигационных заимствований в качестве альтернативы привлечению банковского кредита.

Значение показателя экономического эффекта характеризует величину экономии эмитента в случае выбора им варианта привлечения средств путем эмиссии долговых ценных бумаг и размещения их на открытом рынке, как альтернативного варианта банковскому кредитованию.

$$\text{Эффективность}_{\text{эм}} = \frac{(\text{СЗС}_{\text{кр}} - \text{З}_0^{\text{кр}}) - (\text{СЗС}_{\text{эм}} - \text{З}_0^{\text{эм}})}{\text{З}_0^{\text{эм}} - \text{З}_0^{\text{кр}}}, \quad (13)$$

где $\text{Эффективность}_{\text{эм}}$ – экономическая эффективность решения о выборе облигационных заимствований в качестве альтернативного банковскому кредиту источника долгосрочного финансирования финансово-хозяйственной деятельности предприятия (дефицита бюджета субъекта Российской Федерации).

Экономический смысл показателя эффективности эмиссионных заимствований состоит в том, что его значение характеризует величину экономии ресурсов эмитента за весь период заимствований в расчете на один рубль дополнительных вложений на начальном этапе в сопоставимых стоимостных показателях.

Применяющаяся на сегодняшний день методика выбора оптимального источника долгосрочного финансирования представляет собой определенный алгоритм действий, которые требуется произвести для выбора наилучшего из возможных источника заимствования. В целом, выделяют следующие его стадии:

- формирование перечня возможных источников финансирования;
- коррекция полученного списка источников заимствования;
- расчет стоимости привлечения каждого источника и выбор наилучшего на основе годовой процентной ставки и эффективной процентной ставки за весь срок реализации проекта;
- сравнение затрат с нормативными значениями по конкретному проекту.

Данная методология была разработана за рубежом, однако широко применяется в отечественной практике. При этом, на практике

наименьшее внимание уделяется второй стадии, где вычеркиваются наиболее явные неподходящие способы заимствования. В результате это приводит к заранее неудобным, невыгодным условиям, затягиванию сроков привлечения средств, дополнительным расходам и т.п.

Методика сравнительной оценки эффективности использования долгосрочных заимствований позволяет на стадии отбора выбрать наиболее подходящие в данных условиях источники финансирования. При этом в начале, также, отвергаются наиболее неподходящие источники, а затем с помощью авторской методики выбираются наиболее подходящие, которые представляются в форме рейтинга от самого выгодного к наименее выгодному источнику с точки зрения потребностей субъекта. Количество источников долгосрочных заимствований в рейтинге устанавливается индивидуально пользователем. Также, допускается вариант события, когда субъект оставляет один наиболее подходящий по имеющимся потребностям источник.

Методика предназначена для предприятий и организаций всех организационно-правовых форм и форм собственности, имеющих право использовать облигационные заимствования и субъектов Российской Федерации, имеющих право при формировании долговой политики использовать ценные бумаги в качестве источника долгосрочного финансирования дефицита бюджета.

Методика может быть принята в качестве основы для создания нормативно-методических документов по разработке и оценке эффективности отдельных вариантов финансирования инвестиционной деятельности предприятий и долгосрочного финансирования дефицита региональных бюджетов.

Методика используется:

- для сравнения альтернативных (взаимоисключающих) вариантов долгосрочного финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации;

- для оценки экономических последствий отбора при реализации группы вариантов использования предприятиями облигационных заимствований из некоторой их совокупности в условиях фиксированных финансовых и иных ограничений;

- для оценки эффективности использования облигационного механизма субъектами Российской Федерации в качестве источника долгосрочного финансирования дефицита бюджета;

- для оценки эффективности использования предприятиями облигационных заимствований;

- для сравнения альтернативных (взаимоисключающих) вариантов

финансирования инвестиционной деятельности предприятий;

– для оценки экономических последствий отбора при реализации группы вариантов использования ценных бумаг субъектов Российской Федерации в качестве источника долгосрочного финансирования дефицита бюджета из некоторой их совокупности в условиях фиксированных финансовых и иных ограничений;

– для подготовки заключений при проведении государственной, отраслевой и других видов экспертиз обоснований инвестиционных проектов, бизнес-планов, выбора вариантов формирования долговой политики субъекта Российской Федерации субфедеральных облигаций;

– для проведения оперативного финансового мониторинга и принятия по его результатам экономически обоснованных решений об изменении источников финансирования инвестиционных проектов предприятиями и повышения активности использования ценных бумаг субъектов Российской Федерации в качестве источника долгосрочного финансирования дефицита бюджета и минимизации привлечения коммерческих кредитов.

Рассмотрим пример, позволяющий оценить возможность практической реализации разработанной авторской методики сравнительной оценки эффективности использования долгосрочных заимствований для субъектов Российской Федерации.

Общие условия: инфляция – 4% в годовом исчислении; срок привлечения заимствований – 3 года; объем привлекаемых средств – 5000000 руб.

Предположим, что компания решает проблему выбора между привлечением средств с использованием банковского кредита и их привлечением посредством выпуска облигационным займом.

Этап 1. Рассчитаем совокупные приведенные к текущему моменту времени расходы, связанные с выпуском и обслуживанием ценных бумаг:

- государственная пошлина – 10000 руб.;
- андеррайтер – 65000 руб.
- комиссия биржи – 1750 руб.
- комиссия депозитария – 3750 руб.
- комиссия организатора – 50000 руб.
- реклама и маркетинг – 50000 руб.
- раскрытие информации – 1800 руб.
- купон (%) – 10,75% годовых.

Используя математический аппарат формулы (9), рассчитаем приведенные к текущему моменту времени возможные совокупные затраты, связанные с обслуживанием потенциально возможных к

привлечению заемных средств в результате размещения облигаций за весь период срока их обращения:

$$ЗС_{эм} = 182300 + \frac{537500}{1,04} + \frac{537500}{1,04^2} + \frac{5000000+537500}{1,04^3} = 6118894 \text{ руб.}$$

Далее, определим методом экспертных оценок влияние немонетарных факторов, связанных с выпуском облигаций (таблица 20).

Таблица 20 – Оценка потенциальных преимуществ и недостатков выпуска облигаций для субъектов Российской Федерации

№ п/п	Наименование немонетарного фактора, способного оказать влияние на эффективность привлечения средств через облигации (НКФ ^{эм})	Характеристика влияния	Экспертная оценка возможности влияния в конкретном случае (да, нет)	Экспертная оценка степени положительного влияния (от 0,01 до 0,99)	Экспертная оценка степени отрицательного влияния (от 1,01 до 2,00)
1	2	3	4	5	6
1	Отсутствие залога	+	да	0,43	х
2	Низкая зависимость от кредитора	+	да	0,25	х
3	Возможность выхода на «вторичный рынок»	+	нет	х	х
4	Длительные сроки привлечение средств	-	да	х	1,91
5	Возможность досрочного выкупа	+	да	0,55	х
6	Сложность реализации	-	да	х	1,43
7	Выплаты 2 раза в год	-	нет	х	х
Среднее значение, характеризующее влияние положительных (отрицательных) факторов		х	х	НКФ ^{эм+} _{ср.} = 0,41	НКФ ^{эм-} _{ср.} = 1,67

Далее рассчитаем скорректированные с учетом влияния немонетарных факторов расходы, связанные с выпуском облигаций:

$$СЗС_{эм} = 6118894 \times 0,41 \times 1,67 = 4189607 \text{ руб.}$$

Этап 2. Рассчитаем совокупные приведенные к текущему моменту времени расходы, связанные с использованием банковского кредита:

- экспертиза договора – 5500 руб.;
- информирование – 200 руб. в месяц;
- ставка (%) – 16,2% годовых.

Для этого используем математический аппарат формулы (11):

$$ЗС_{кр} = 5500 + \frac{176279,27 \times 12 + 200 \times 12}{1,04} + \frac{176279,27 \times 12 + 200 \times 12}{1,04^2} + \frac{176279,27 \times 12 + 200 \times 12}{1,04^3} = 5882455 \text{ руб.}$$

Целью организации межбюджетных отношений является обеспечение государственных гарантий на определенном минимально допустимом уровне на всей территории всем гражданам независимо от места их проживания в получении государственных социальных услуг. Происходит желаемое выравнивание бюджетной обеспеченности, т.е. конечным потребителям предоставляется относительно равный доступ к бюджетным услугам. Для достижения этой цели используются различные методы, исходя из которых страны отличаются друг от друга по типу организации и регулирования межбюджетных отношений.

Далее, определим методом экспертных оценок влияние немонетарных факторов, связанных привлечением банковского кредита (таблица 21).

Таблица 21 – Оценка потенциальных преимуществ и недостатков привлечения банковского кредита

№ п/п	Наименование немонетарного фактора, способного оказать влияние на эффективность привлечения средств через облигации (НКФ ^{КР})	Характеристика влияния	Экспертная оценка возможности влияния в конкретном случае (да, нет)	Принятие во внимание аналогичного фактора при оценке эффективности облигационных заимствований (да, нет)	Экспертная оценка степени положительного влияния (от 0,01 до 0,99)	Экспертная оценка степени отрицательного влияния (от 1,01 до 2,00)
1	2	3	4	5	6	7
1	Относительно быстрое решение вопроса о предоставлении банковского кредита	+	да	нет	х	х
2	Наличие требований по предоставлению залога	-	да	нет	х	х
3	Строго целевой характер использования средств	-	да	да	х	1,37
4	Возможность досрочного погашения	+	да	да	0,84	х
5	Возможность рефинансирования	+	да	да	0,66	х
6	Аннуитентная система погашения	-	да	да	х	1,21
Среднее значение, характеризующее влияние положительных (отрицательных) факторов		х	х	х	НКФ ^{КР+} _{ср.} = 0,75	НКФ ^{КР-} _{ср.} = 1,29

Далее рассчитаем скорректированные с учетом влияния немонетарных факторов расходы, связанные с привлечением банковского кредита:

$$СЗС_{кр} = 5882455 \times 0,75 \times 1,29 = 5691276 \text{ руб.}$$

Этап 3. Рассчитаем приведенные к текущему моменту времени возможные экономический эффект и эффективность реализации решения, связанного с выбором облигационных заимствований в качестве альтернативы привлечению банковского кредита по формулам (12, 13):

$$\text{Эффект}_{эм} = 5691276 - 4189607 = 1501669 \text{ руб.}$$

Полученная экономия (эффект) составляет 1501669 рублей при выборе варианта привлечения средств путем эмиссии долговых ценных бумаг и размещения их на открытом рынке.

$$\text{Эффективность}_{эм} = \frac{(5691276 - 5500) - (4189607 - 182300)}{182300 - 5500} = 9,49.$$

Таким образом, экономический смысл показателя экономической эффективности составляет 9,49 рублей за весь период заимствований в расчете на один рубль дополнительных вложений на начальном этапе в сопоставимых стоимостных показателях.

5.5 Методические подходы к оценке достижения национальных целей и выполнения стратегических задач применительно к деятельности субъектов Российской Федерации

С 2012 года прозрачность деятельности органов государственной власти в России достигается, в том числе и публичностью декларирования важнейших целей и задач социально-экономического развития, которые должны быть достигнуты по истечении установленного периода времени. В 2018 году национальные цели и стратегические (на период до 2024 года) задачи определены Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [15]. Учитывая, что подобная практика стала реализовываться с момента подписания в мае 2012 года в день вступления в должность Президента РФ одиннадцати его указов, обобщающих более 200 поручений Правительству РФ на 2012 – 2017 гг., совокупность этих указов получила наименование «майские». Основные положения майских указов 2012 года содержали целевые показатели, достижение которых обеспечивало повышение привлекательности национальной экономики для инвесторов, обеспечение определенного уровня доходов работников

бюджетной сферы, достижение результатов по ряду других направлений [13].

В связи с этим аналогичный документ 2018 года по сложившейся практике получил в экспертном сообществе название майского указа.

В настоящее время в регионах России уже накоплен определенный опыт оценки результативности деятельности управленческих структур регионального и муниципального уровня, а также отдельных должностных лиц с применением ряда, как правило, взаимосвязанных количественных показателей.

Для оценки исполнения Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» на уровне субъекта Российской Федерации рекомендуется рассчитывать индекс исполнения «майского» Указа» (далее – ИИМУ). Отметим, что в качестве примера региона в методике приведена Ярославская область.

Оценку предлагается проводить в два этапа. Рассмотрим их подробно.

Этап 1. Оценивается семь направлений развития, которые имеют количественную оценку в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204, реализация которых находится в сфере ответственного органа власти регионального уровня:

K1 – показатель, оценивающий отношение достигнутой в регионе средней продолжительности жизни к целевому уровню, обозначенному в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204.

$$K1 = \frac{\overline{ПЖ}_{\text{я0}}}{78}, \quad (14)$$

где $\overline{ПЖ}_{\text{я0}}$ – средняя ожидаемая продолжительность жизни населения, достигнутая в Ярославской области в отчетном году.

K2 – показатель, который оценивает отношение сложившегося в регионе уровня бедности на момент начала реализации Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204, увеличенного в два раза, к уровню бедности, складывающегося на отчетную дату (уровень бедности для целей оценки учитывается в порядке, установленном органами Федеральной службы государственной статистики).

$$K2 = \frac{УБ_{\text{я0}}^{2018}}{2 \times УБ_{\text{я0}}^{\text{отч}}}, \quad (15)$$

где $УБ_{\text{я0}}^{2018}$ – уровень бедности в Ярославской области на 31.12.2018 года, сформированный по методике, разработано органами государственной статистики Российской Федерации;

УБ_{ЯО}^{отч} – уровень бедности в Ярославской области на отчетную дату (как правило, на 31.12 отчетного года).

К3 – показатель, оценивающий динамику улучшения жилищных условий семей, проживающих на территории Ярославской области. Рассчитывается как отношение численности семей, проживающих на территории Ярославской области и улучшивших жилищные условия за отчетный год к показателю, отражающему численность семей, проживающих в Ярославской области, соответствующую доле семей, проживающих в Ярославской области и проходящих под положения Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 о ежегодном улучшении их жилищных условий.

$$K3 = \frac{СУЖ_{ЯО}}{\frac{С_{ЯО}}{С_{РФ}} \times 5000000}, \quad (16)$$

где СУЖ_{ЯО} – численность семей, проживающих в Ярославской области, улучшивших свои жилищные условия за период с 01.01.2019 года по отчетную дату;

С_{ЯО} – общая численность семей, проживающих в Ярославской области;

С_{РФ} – общая численность семей, проживающих в Российской Федерации.

К4 – показатель, отражающий соотношение темпов роста ВРП и среднемировых темпов экономического роста по итогам отчетного года.

$$K4 = \frac{\frac{ВРП_{ЯО}^{отч}}{ВРП_{2018}^{ЯО}} * i_1 * i_n}{ТЭР_{отч}^{МИР}} * 100\% \quad (17)$$

где ВРП_{отч}^{ЯО} – валовой региональный продукт Ярославской области отчетного года;

ВРП₂₀₁₈^{ЯО} – валовой региональный продукт Ярославской области в 2018 году;

i₁ - индекс дефлятор, определяющий корректировку ВРП 2018 года в соответствии с уровнем инфляции (например, 1,04 при уровне инфляции 4% в году, следующим за 2018 годом);

n – количество лет, разделяющих отчетный год и базовый (2018) год;

ТЭР_{отч}^{МИР} - темп роста мировой экономики в отчетном периоде.

К5 – показатель, характеризующий доступность ипотечного кредита в регионе, расцениваемый как отношение максимально допустимого размера ставки по ипотечному кредиту для семей со средним достатком (8%) к среднему размеру ставки, исходя и которого заемщики оплачивают расходы по полученному в отчетном периоде (с 01.01.2019 года по дату оценки) ипотечного кредита.

$$K5 = \frac{8}{СИ_{ЯО}^{отч}}, \quad (18)$$

где $СИ_{ЯО}^{отч}$ – средний размер ставки по ипотечным кредитам, выданным в отчетном году заемщикам в Ярославской области.

$K6$ – отношение темпа роста за отчетный год производительности экономики к минимальному нормативному значению ее роста, установленному Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204.

$$K6 = \frac{\frac{\frac{ВРП_0^{отч}}{\overline{ЧТН}_0^{отч}}}{ВРП_0^{отч-1} \times I_{отч}} \times 100}{\frac{\overline{ЧТН}_0^{отч-1}}{5}}, \quad (19)$$

где $ВРП_{ЯО}^{отч}$ – размер валового регионального продукта региона за отчетный период;

$ВРП_0^{отч-1}$ – размер валового регионального продукта региона за год, предшествующий отчетному;

$\overline{ЧТН}_0^{отч}$ – средняя численность трудоспособного населения региона в отчетном году;

$\overline{ЧТН}_0^{отч-1}$ – средняя численность трудоспособного населения региона в году, предшествующему отчетному;

$i_{отч}$ – индекс дефлятор, определяющий корректировку валового регионального продукта года, предшествовавшего отчетному, в соответствии с уровнем инфляции отчетного года (например, 1,04 при уровне инфляции 4% в отчетном году).

$K7$ – показатель, оценивающий соответствие численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, доля данной категории жителей Ярославской области, обеспечивающей исполнение требований Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204. Рассчитывается как отношение численности жителей Ярославской области, занятых в сфере малого и среднего бизнеса, включая индивидуальных предпринимателей, к их численности, определяемой как произведение доли трудоспособного населения Ярославской области в общей массе трудоспособного населения государства и значения 25000000.

$$K7 = \frac{\overline{ЗМСБ}_{ЯО}^{отч}}{\frac{\overline{ЧТН}_{ЯО}^{отч}}{\overline{ЧТН}_{РФ}^{отч}} \times 25000000}, \quad (20)$$

где $\overline{ЗМСБ}_{ЯО}^{отч}$ – средняя численность жителей Ярославской области, занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей в отчетном году;

$\overline{ТН}_{\text{ЯО}}^{\text{отч}}$ – средняя численность трудоспособного населения Ярославской области в отчетном году;

$\overline{ТН}_{\text{РФ}}^{\text{отч}}$ - средняя численность трудоспособного населения Российской Федерации в отчетном году.

Этап 2. Оценивается непосредственно значение ИИМУ, характеризующее достигнутый в регионе уровень исполнения положений Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204.

Исходя из допущения, что все направления развития, которые в тексте данного Указа дают количественную оценку, имеют одинаковую важность. В связи с этим, используется метод определения простой средней в отношении предложенных нами семи оценочных коэффициентов:

$$\text{ИИМУ} = \frac{K1+K2+K3+K4+K5+K6+K7}{7}. \quad (21)$$

Отметим, что при расчете значения ИИМУ должно быть выполнено условие – значения коэффициентов К в диапазоне от 0 до 1 в формуле 41 принимаются равными полученным значениям. Значения коэффициентов К, которые в результате расчетов на этапе 1 превышают значения равное 1, принимаются для целей оценки равными 1.

Традиционным подходом при использовании количественных методов в процессе социально-экономических исследований является применение весовых коэффициентов к частным показателям при получении интегрального значения. Вместе с тем, в данном конкретном случае, использование такого подхода не представляется целесообразным. Это обусловлено тем, что решение каждой из закрепленных в Указе Президента РФ задач является в равной мере абсолютно важным для социально-экономического развития России.

Применение в методике подхода, при котором коэффициенты К1 – К7 при условии достижения фактических результатов достижения национальных целей и решения стратегических задач в объемах, превышающих установленную количественно измеримую величину, приравниваются к 1, а не оцениваются в большем размере, обусловлено тем, что в процессе проведения оценки недопустимо более качественным решением задач по одному из направлений социально-экономического развития региона компенсировать их ненадлежащее решение по другим направлениям.

ИИМУ характеризует степень достижения в регионе целей, сформулированных в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204. Например, значение равное 0,65 означает, что поставленные задачи в целом реализованы на 65%. При этом каждый коэффициент в

отдельности показывает степень решения в регионе конкретной задачи, сформулированной в Указе Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Учитывая, что фактическая реализация основных положений Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» началась в 2019 году, в рамках настоящего исследования сложно провести полноценную апробацию предложенной методики путем моделирования каждого из предложенных оценочных показателей.

В современных условиях результаты оценки с применением предложенной методики могут быть использованы в целях повышения эффективности и ответственности в процессе управления региональными и муниципальными финансами. Так частные значения коэффициентов будут характеризовать степень достижения стратегических целей социально-экономического развития по отдельным направлениям, а указанная информация будет востребована в процессе формирования, оперативной корректировки, контроля и анализа исполнения региональных и муниципальных бюджетов.

Более того, придание гласности результатов проведенной оценки будет способствовать более широкому и качественному вовлечению граждан в управление финансовой деятельностью на региональном и муниципальном уровнях, достижению социального эффекта, обеспечивающего наступление значимых для общества положительных изменений.

Разработанная методика может быть применена для оценки выполнения стратегических целей и задач развития любого субъекта Российской Федерации, качества управления региональными финансами, а при ее некоторой доработке и для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по важнейшим направлениям, обозначенным в качестве приоритетных руководством государства.

5.6 Методика оценки хода реализации задач по повышению эффективности управления финансами на региональном и муниципальном уровнях

Деятельность органов власти и отдельных должностных лиц субъектов Российской Федерации по управлению региональными финансами является одним из ключевых условий эффективного достижения национальных целей и стратегических задач, поставленных

Президентом РФ на период до 2024 года. В связи с этим актуальной в настоящее время является проблема разработки действенного методического аппарата, позволяющего оперативно и достоверно оценить качество управления региональными и муниципальными финансами вообще и качество сформированной системы управления формированием и использованием средств региональных бюджетов, в частности.

Создание методики оценки качества системы управления формированием и исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации как неотъемлемого элемента надежного функционирования механизма эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами.

При разработке методики использовались общие и специальные методы исследования. Методические подходы к проведению комплексной оценки эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации в процессе управления формированием и исполнением региональных бюджетов разрабатывались с использованием методов построения частных, интегральных и обобщающих показателей.

В результате предложена система частных показателей оценки качества управления региональным бюджетом на стадиях прогнозирования и планирования, обеспечения финансирования расходов и расходования бюджетных средств, в процессе организации их учета и отчетности, а также контроля, анализа и обеспечения открытости для широких масс населения процессов формирования и исполнения бюджетов. Разработаны агрегированные показатели, характеризующие обобщенно качество управления бюджетами субъектов Российской Федерации по отдельным направлениям. На основе значений агрегированных показателей предложен подход к формированию итогового оценочного показателя и построения рейтинга и классификации регионов по уровню качества управления своими бюджетами.

Предложенный инструментальный рейтинговой оценки регионов в полной мере может быть использован для оценки и последующего ранжирования муниципальных образований по уровню качества управления местными бюджетами.

Отметим, что подготовка и реализация управленческих решений, направленных на повышение эффективности и ответственности функционирования механизма руководства региональными и муниципальными финансами, требует создания качественной информационной базы для обмена передовым опытом организации

процесса управления региональными бюджетами между органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время, в условиях, когда задача осуществления качественного рывка в сфере социально-экономического развития государства, закреплённая в документах стратегического планирования, решается при использовании ограниченного объема бюджетных средств, вопросы повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами имеют первостепенное значение.

На региональном и муниципальном уровнях управления активно разрабатываются нормативные правовые акты, предполагающие комплексный подход к решению проблемы эффективного использования бюджетных средств. Комплексность предполагает не только собственно повышение эффективности осуществления бюджетных расходов, но и системное решение вопросов обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы страны, взаимоувязки формируемой и проводимой бюджетной политики с показателями государственных программ, совершенствования взаимодействия органов власти различного уровня в процессе управления государственными и муниципальными финансами, повышения открытости бюджетного процесса и т.д.

В частности, данный подход закреплён утверждённой Постановлением Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах [12].

Кроме того, в настоящее время реализуется утверждённая Постановлением Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 (ред. от 27.03.2019) государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» [2].

В целях рейтинговой оценки субъектов Российской Федерации по качеству системы управления региональными бюджетами под системой управления региональными бюджетами будем понимать совокупность мероприятий, организуемых и проводимых максимально открыто органами власти федерального и регионального уровня в целях своевременного и полного удовлетворения потребностей в денежных средствах для решения стоящих перед органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления задач, с учетом достигнутого уровня развития ресурсного потенциала регионов, их социально-экономического состояния, возможностей национальной экономики и долгосрочных приоритетов государственной и региональной экономической политики.

Содержанием системы управления региональными бюджетами является организация и проведение совокупности взаимосвязанных мероприятий, предполагающих:

- прогнозирование потребностей в денежных средствах в периоде, на который предусмотрена разработка целевых программ, но не менее срока, на который определены стратегические задачи социально-экономического развития регионов;

- планирование потребностей в денежных средствах на предстоящий финансовый год и плановый период (последующие два года), в соответствии с разработанными программами с учетом текущего состояния социально-экономического развития и ресурсных возможностей национальной экономики и экономики регионов;

- финансирование расходов и непосредственное расходование денежных средств, доведенных до получателей бюджетополучателей в соответствии с утвержденными документами в целях финансового обеспечения решения поставленных перед ними задач;

- организацию и ведение бухгалтерского учета, формирование установленных форм отчетности;

- организацию и проведение финансового контроля и анализа процессов формирования и использования средств регионального бюджета.

В настоящее время для оценки качества управления региональными и муниципальными финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований применяются отдельные методики, утвержденные Министерством финансов РФ. В частности, приказом Минфина России от 03.12.2010 № 552 утвержден Порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами [19]. Вместе с тем, названный Порядок является достаточно сложным для понимания, применяется для оценки управления региональными финансами в целом, содержит существенное число показателей, что усложняет процесс интерпретации полученных результатов оценки общественностью, и не учитывает задачи, поставленные Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», решение которых относится, в том числе и к компетенции региональной власти [15].

Отсутствие универсального, простого в восприятии и актуального инструментария оценки качества управления региональными и муниципальными бюджетами существенно усложняет формирование четкого понимания влияния процессов их формирования и исполнения на

развитие экономического потенциала и социальной сферы территорий и, тем самым, осложняет разработку путей совершенствования механизмов эффективного и ответственного управления социально-экономическим развитием регионов России.

Определение обобщающего показателя качества управления региональными бюджетами представляет собой процесс комплексного исследования статистической информации о результатах бюджетного прогнозирования и планирования, исполнения бюджетов, проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, обеспечения гласности проводимой работы в данной области и ее нацеленности на обеспечение достижения на региональном уровне национальных целей и решение стратегических задач развития для:

- объективной оценки достигнутого в конкретном субъекте (муниципальном образовании) уровня управления соответствующим бюджетом, оценки этого уровня в сравнении с аналогичными субъектами Российской Федерации (муниципальными образованиями);

- помощи в разработке и принятии управленческих решений, оценке их эффективности, определении оптимальных направлений совершенствования механизма управления бюджетами регионов и муниципальных образований;

- формирования оптимальной политики в области управления региональными и муниципальными бюджетами, от которой зависит положительная динамика повышения эффективности и результативности процессов формирования и исполнения бюджетов различного уровня и, как следствие, качество оказываемых органами государственной власти и местного самоуправления услуг населению соответствующих территорий.

В основе предложенных нами методических подходов к оценке качества управления региональными бюджетами лежит формирование обобщающего (синтетического) показателя, а также ряда промежуточных агрегированных показателей оценки качества процесса управления на его отдельных этапах.

Процедура оценки предполагает последовательную реализацию следующих шагов:

1. Сбор и аналитическая обработка статистической информации о результатах управления процедурами формирования и исполнения регионального бюджета за исследуемый (отчетный) период времени, который приравнивается к календарному году;

2. Обоснование перечня частных показателей, которые наиболее полно характеризуют результаты деятельности органов власти регионов в

процессе управления региональными бюджетами;

3. Расчет промежуточных агрегированных показателей оценки качества управления формированием и исполнением бюджета для каждого субъекта Российской Федерации;

4. Определение обобщающего (синтетического) показателя качества управления бюджетом для каждого субъекта Российской Федерации;

5. Построение рейтингов субъектов Российской Федерации по уровню качества осуществления управлением бюджетами на отдельных этапах процесса управления на основе промежуточных агрегированных показателей, а также обобщающего рейтинга по уровню качества управления бюджетом на основе обобщающего (синтетического) показателя.

Отметим, что важным направлением совершенствования предлагаемого методического инструментария оценки качества управления региональными бюджетами должно стать, основанное на результатах анализа практического применения методики, формирование перечня весовых коэффициентов, отражающих значимость частных показателей или их отдельных групп при оценке качества управления бюджетами субъектов Российской Федерации.

Совокупность частных показателей, на основе которой предлагается проведение комплексной обобщающей оценки качества управления региональными бюджетами приведена в таблице 22.

Таблица 22 – Частные показатели оценки качества управления региональными бюджетами

№ п/п	Частные показатели	Методика расчета	Примечание
1	2	3	4
<i>А. Показатели, характеризующие качество бюджетного прогнозирования в регионе</i>			
1	Наличие необходимой и достаточной нормативной и методической базы для осуществления разработки региональных бюджетных прогнозов, позволяющей учитывать приоритет достижения стратегических целей социально-экономического развития страны, возможную вариативность в процессе их достижения в зависимости от реализации тех или иных сценариев внешних и внутренних условий, а также	ННБП = x	Показатели данной группы можно условно назвать показателями, характеризующими соответствие или несоответствие состояния оцениваемого объекта эталонному с точки зрения основополагающих документов в данной области состоянию. В данном случае таким документом является утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах». Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе разработана и утверждена соответствующая нормативная и методическая база; x = 0, если соответствующая нормативная или методическая база в регионе

	долгосрочные ориентиры региональной экономической политики (ННБП)		отсутствует
2	Применение в практике разработки в регионе бюджетных прогнозов механизма «бюджетных правил» (ПБП)	ПБП = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе утверждена и применяется система «бюджетных правил»; x = 0, если система «бюджетных правил» в регионе не утверждена, либо утверждена, но не применяется
3	Нарушения количественных ограничений на бюджетные параметры, закрепленных в рамках утвержденных в регионе «бюджетных правил» (НБП)	НБП = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе в отчетном периоде не было фактов отступления от параметров, сформированных с применением «бюджетных правил»; x = 0, если в регионе в отчетном периоде имели место факты отступления от параметров, сформированных с применением «бюджетных правил»
4	Наличие необходимой и достаточной нормативной и методической базы для осуществления оперативного мониторинга изменения долговой ситуации субъекта Российской Федерации и осуществление такого мониторинга (НБМД)	НБМД = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе имеется утвержденная нормативная и методическая база мониторинга и мониторинг проводится на ее основе; x = 0, если в регионе отсутствует утвержденная нормативная или методическая база мониторинга, либо мониторинг не проводится или проводится с нарушением установленного порядка
5	Наличие и реализация утвержденного плана повышения (восстановления для регионов с низким уровнем долговой устойчивости) платежеспособности (ППП или ПВП)	НППП = x или НПВП = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе есть соответствующий утвержденный план и он реализуется надлежащим образом; x = 0, если в регионе нет соответствующего утвержденного плана или есть, но он не реализуется надлежащим образом
<i>Б. Показатели, характеризующие качество бюджетного планирования в регионе</i>			
6	Наличие и результативная реализация в отчетном году утвержденного органами власти региона документа, содержащего конкретные меры по расширению доходной базы муниципалитетов (РДМ)	РДМ = x	Показатели данной группы можно условно назвать показателями, характеризующими соответствие или несоответствие состояния оцениваемого объекта эталонному с точки зрения основополагающих документов в данной области состоянию. В данном случае таким документом является утвержденные Минфином России «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе есть соответствующий утвержденный документ и его реализация обеспечила суммарный рост доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном году в объеме не ниже официального

			уровня инфляции; $x = 0$, если в регионе нет соответствующего утвержденного документа или его реализация не обеспечила суммарный рост доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном году в объеме не ниже официального уровня инфляции
7	Разработка механизма выделения и фактическое предоставление при выполнении соответствующих требований за счет средств регионального бюджета в отчетном году муниципальным образованиям грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала (ВГ)	$ВГ = x$	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: $x = 1$, если в регионе есть соответствующий утвержденный документ, средства предусмотрены региональным бюджетом и, при выполнении муниципалитетами установленных требований, доведены до них в установленном порядке; $x = 0$, если в регионе нет соответствующего утвержденного документа или средства не предусмотрены региональным бюджетом, либо, при выполнении муниципалитетами установленных требований, не доведены до них в установленном порядке
8	Наличие утвержденного документа, закрепляющего механизм введение в процедуру планирования бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства порядка обоснования инвестиций и проведения технологического и ценового аудита (ОИКС)	$ОИКС = x$	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: $x = 1$, если в регионе есть соответствующий утвержденный и реализуемый в отчетном периоде документ; $x = 0$, если в регионе нет соответствующего утвержденного и реализуемого в отчетном периоде документа
9	Внедрение практики обоснований расходов для получателей средств регионального бюджета, создание в регионе единой системы обоснования расходов, включающей в себя обоснования плановых сметных показателей и сформированные на их основе типовые обоснования бюджетных ассигнований (ВПОР)	$ВПОР = x$	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: $x = 1$, если в регионе есть соответствующий утвержденный и реализуемый в отчетном периоде документ; $x = 0$, если в регионе нет соответствующего утвержденного и реализуемого в отчетном периоде документа
10	Внедрение процедуры ранжирования проектов и процессов в зависимости от их влияния на цели государственной программы и возможностей их реализации (с учетом потребностей в ресурсном обеспечении и имеющихся рисков) (ВППР)	$ВППР = x$	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: $x = 1$, если в регионе есть соответствующий утвержденный и реализуемый в отчетном периоде документ; $x = 0$, если в регионе нет соответствующего утвержденного и реализуемого в отчетном периоде документа

<i>В. Показатели, характеризующие качество доведения средств до бюджетополучателей и их расходования по назначению</i>			
11	Внедрение межведомственного взаимодействия при предоставлении и использовании бюджетных средств (МВ)	МВ = x	Показатели данной группы можно условно назвать показателями, характеризующими соответствие или несоответствие состояния оцениваемого объекта эталонному с точки зрения основополагающих документов в данной области состоянию. В данном случае таким документом является утвержденные Минфином России «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1 если в регионе есть соответствующий утвержденный и реализуемый в отчетном периоде документ; x = 0, если в регионе нет соответствующего утвержденного и реализуемого в отчетном периоде документа
12	Обеспечение увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов в региональный бюджет темпами не ниже официального уровня инфляции (УД)	УД = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе достигнуто в отчетном периоде увеличение поступлений налоговых и неналоговых доходов в бюджет темпами не ниже официального уровня инфляции; x = 0, если в регионе не достигнуто в отчетном периоде увеличение поступлений налоговых и неналоговых доходов в бюджет темпами не ниже официального уровня инфляции
13	Утверждение единой методики оценки эффективности программ, финансируемых за счет бюджета региона, обязательное использование результатов такой оценки в дальнейшей работе по соответствующим программам (ОЭБР)	ОЭБР = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе есть соответствующий утвержденный и реализуемый в отчетном периоде документ; x = 0, если в регионе нет соответствующего утвержденного и реализуемого в отчетном периоде документа
14	Повышение доли программных расходов бюджета региона в их общей величине в отчетном году по сравнению с предыдущим (ДПР)	ДПР = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе в отчетном периоде в сравнении с предыдущим обеспечено повышение доли программных расходов бюджета в их общей величине; x = 0, если в регионе в отчетном периоде в сравнении с предыдущей не достигнуто повышение доли программных расходов бюджета в их общей величине
15	Исполнение регионального бюджета с дефицитом на уровне не более 10% общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений (УДБ)	УДБ = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в процессе исполнения регионального бюджета обеспечен уровень его дефицита на уровне не более 10% общего годового объема доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений; x = 0, если в процессе исполнения регионального бюджета не обеспечен уровень его дефицита на уровне не

			более 10% общего годового объема доходов без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений
<i>Г. Показатели, характеризующие качество контроля и анализа использования средств регионального бюджета</i>			
16	Обеспечение повышения финансовой дисциплины региона (ПФД)	ПФД = x	Показатели условно назовем показателями, характеризующими соответствие или несоответствие состояния оцениваемого объекта эталонному с точки зрения основополагающих документов в данной области состоянию. В данном случае такими документами является утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах» и утвержденные Минфином России «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в процессе исполнения регионального бюджета в отчетном периоде обеспечено недопущение роста финансовых нарушений на величину превышающую величину финансовых нарушений, допущенных в предшествующем году, проиндексированную на официальный уровень инфляции; x = 0, если в процессе исполнения регионального бюджета в отчетном периоде не обеспечено недопущение роста финансовых нарушений на величину превышающую величину финансовых нарушений, допущенных в предшествующем году, проиндексированную на официальный уровень инфляции
17	Внедрение комплексного механизма аудита (обзора) бюджетных расходов (КАБР)	КАБР = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе есть соответствующий утвержденный и реализуемый в отчетном периоде документ; x = 0, если в регионе нет соответствующего утвержденного и реализуемого в отчетном периоде документа
18	Внедрение бюджетного мониторинга на всех этапах бюджетного процесса (БМБП)	БМБП = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе есть соответствующий утвержденный и реализуемый в отчетном периоде документ; x = 0, если в регионе нет соответствующего утвержденного и реализуемого в отчетном периоде документа
19	Создание модели управления рисками и применения оперативных мер реагирования, разработка критериев, свидетельствующих о вероятном наличии нарушений (СМУР)	СМУР = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе есть соответствующий утвержденный и реализуемый в отчетном периоде документ; x = 0, если в регионе нет соответствующего утвержденного и реализуемого в отчетном периоде документа

20	Упорядочение полномочий органов контроля (УПОК)	УПОК = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если в регионе есть соответствующий утвержденный и реализуемый в отчетном периоде документ; x = 0, если в регионе нет соответствующего утвержденного и реализуемого в отчетном периоде документа
<i>Д. Показатели, характеризующие открытость бюджетного процесса в регионе</i>			
21	Своевременное размещение в открытом доступе проекта закона о региональном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и материалов к нему (РПЗБ)	РПЗБ = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если размещение в открытом доступе проекта закона о региональном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и материалов к нему обеспечено в течение 5 рабочих дней со дня внесения проекта закона в законодательный орган и не менее чем за 10 рабочих дней до рассмотрения законопроекта законодательным органом в первом чтении; x = 0, если временные параметры не соблюдены
22	Своевременное размещение в открытом доступе закона о региональном бюджете и законов о внесении изменений в закон о региональном бюджете (РЗБ)	РЗБ = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если размещение в открытом доступе закона о региональном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и законов о внесении изменений в него обеспечено в течение 10 рабочих дней с даты подписания закона; x = 0, если временные параметры не соблюдены
23	Своевременное размещение в открытом доступе утвержденных в установленном порядке отчетов об исполнении регионального бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев отчетного года (РПО)	РПО = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если размещение в открытом доступе отчетов обеспечено не позднее 3 месяцев после завершения отчетного периода; x = 0, если указанные временные параметры не соблюдены
24	Своевременное размещение в открытом доступе закона об исполнении регионального бюджета за отчетный год (РЗИБ)	РЗИБ = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если размещение в открытом доступе закона об исполнении регионального бюджета за отчетный год обеспечено в течение 10 рабочих дней с даты подписания закона и не позднее 1 октября текущего года; x = 0, если указанные временные параметры не соблюдены
25	Своевременное размещение в открытом доступе информации о проведенных контрольных мероприятиях контрольно-счетной палатой региона (РИКМ)	РИКМ = x	Показатель оценивается по приведенной в гр. 3 формуле, где: x = 1, если размещение в открытом доступе информации обеспечено в течение трех месяцев с даты завершения контрольного мероприятия (дата завершения контрольного мероприятия определяется на основе годового плана контрольных мероприятий); x = 0, если указанные временные параметры не соблюдены

Отметим, что представленные в таблице показатели, для обеспечения оценки качества управления бюджетом конкретного региона в разрезе конкретных направлений, систематизированы в четыре группы:

– показатели, характеризующие качество бюджетного

прогнозирования в регионе;

- показатели, характеризующие качество бюджетного планирования в регионе;

- показатели, характеризующие качество доведения средств до бюджетополучателей и их расходования по назначению;

- показатели, характеризующие открытость бюджетного процесса в регионе.

Важным является вопрос о выборе способа агрегирования частных показателей. По нашему мнению, наиболее целесообразно произвести оценку пяти промежуточных обобщающих показателей, которые позволят в обобщенном виде дать характеристику качества управления региональным бюджетом конкретного субъекта Российской Федерации в отчетном периоде по пяти основным направлениям (разделы А, Б, В, Г, Д таблицы).

На начальном этапе реализации методики рекомендуется воспользоваться простым усреднением частных показателей. С одной стороны, это оправдано тем, что значение весовых коэффициентов может быть объективно сформировано только в процессе практического применения методики, основываясь на глубоком понимании более высокой значимости для обеспечения повышения качества деятельности органов власти региона по управлению региональным бюджетом в целом, каждого из отдельно взятых направлений. Кроме того, данный подход обеспечит более высокую степень понятности и простоты применения предлагаемой методики в процессе ее практического применения.

Обобщим методику расчета промежуточных обобщающих показателей в таблице 23. Значения полученных в результате расчетов показателей рекомендуется округлять до четвертого знака после запятой. Для целей дальнейшего формирования рейтинга регионов по уровню качества управления региональными бюджетами следует использовать промежуточную аналитическую таблицу 24.

В соответствии с предлагаемой методикой формирования рейтинга, по каждому из показателей граф 2, 4, и 6 определяется наибольшее значение, являющееся в соответствии с лежащим в основе методики подходом к формированию частных и агрегированных показателей наилучшим. Полученное таким образом наибольшее значение по каждой из указанных граф принимается за эталон. У региона, имеющего эталонное значение показателя A_1 , в графе 3 проставляется значение равное 1. У региона, имеющего эталонное значение показателя A_2 , в графе 5 проставляется значение равное 1. У региона, имеющего эталонное значение показателя A_3 , в графе 7 проставляется значение равное 1.

Остальные показатели графы 3 формируются путем деления значения показателя A_2 для данного региона на эталонное значение данного показателя. В аналогичном порядке формируются остальные, помимо эталонных, значения показателей по гр. 5 и 7.

Таблица 23 – Расчет промежуточных обобщающих показателей, характеризующих качество осуществления отдельных групп процедур в ходе управления бюджетом региона

№ п/п	Промежуточный обобщающий показатель (A)	Методика расчета	Примечание
1	2	3	4
1	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующий качество бюджетного прогнозирования в регионе (A_1)	$A_1 = (\text{ННБП} + \text{ПБП} + \text{НБП} + \text{НБМД} + \text{НППП}) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 2 (стр. 1 – 5) таблицы 22
2	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующий качество бюджетного планирования в регионе (A_2)	$A_2 = (\text{РДМ} + \text{ВГ} + \text{ОИКС} + \text{ВПОР} + \text{ВПРП}) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 2 (стр. 6 – 10) таблицы 22
3	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующий качество доведения средств до бюджетополучателей и их расходования по назначению (A_3)	$A_3 = (\text{МВ} + \text{УД} + \text{ОЭБР} + \text{ДПР} + \text{УДБ}) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 2 (стр. 11 – 15) таблицы 22
4	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующий качество контроля и анализа использования средств регионального бюджета (A_4)	$A_4 = (\text{ПФД} + \text{КАБР} + \text{БМБП} + \text{СМУР} + \text{УПОК}) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 2 (стр. 16 – 20) таблицы 22
5	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующий Показатели, характеризующие открытость бюджетного процесса в регионе (A_5)	$A_5 = (\text{РПЗБ} + \text{РЗБ} + \text{РПО} + \text{РЗИБ} + \text{РИКМ}) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 2 (стр. 21 – 25) таблицы 22

В результате показатели, приведенные в графах 3, 5 и 7 таблицы представляют собой набор стандартизованных коэффициентов, характеризующих соотношение соответствующих для каждого региона оценочных показателей по укрупненным направлениям осуществления управления региональным бюджетом. Преимуществом такого подхода является то, что в процессе дальнейшей рейтинговой оценки будет фактически нивелировано влияние на конечный результат построения рейтинга отдельных существенных факторов, зависящих от сложившихся особенностей социально-экономического развития региона на конкретный момент времени.

Таблица 24 – Промежуточная таблица рейтинговой оценки регионов по уровню качества управления региональными бюджетами

Субъекты РФ (по алфавиту)	Промежуточная оценка региона по показателю A1		Промежуточная оценка региона по показателю Ai (i принимает значение от 2 до 4)		Промежуточная оценка региона по показателю A5	
	A1	значение A1, скорректирован- ное с учетом эталонного значения	Ai	значение Ai, скорректирован- ное с учетом эталонного значения	A5	значение A5, скорректирован- ное с учетом эталонного значения
1	2	3	4	5	6	7
Регион 1	A101	Астан 101	Ai01	Астан i01	A501	Астан 501
Регион 2	A102	Астан 102	Ai02	Астан i02	A502	Астан 502
...
Регион 85	A185	Астан 185	Ai85	Астан i85	A585	Астан 585

Полученные стандартизированные значения промежуточных обобщающих показателей оценки осуществления управления региональными бюджетами систематизируем в итоговой таблице (таблица 25).

Таблица 25 – Итоговая таблица рейтинговой оценки регионов по уровню качества управления региональными бюджетами

Субъекты РФ (по алфавиту)	Оценка региона по показателю A ₁		Оценка региона по показателю A _i (i принимает значение от 2 до 4)		Оценка региона по показателю A ₅		Сумма мест (гр. 3 + гр. 5 + гр. 7)	Итоговое место в рейтинге
	стандар- тизиро- ванные A ₁	место региона по A ₁	стандар- тизиро- ванные A _i	место региона по A _i	стандар- тизиро- ванные A ₅	место региона по A ₅		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Регион 1	A ^{стан} ₁₀₁	M ¹ _{A1}	A _{i01}	M ¹ _{Ai}	A ₃₀₁	M ¹ _{A5}	M ¹ _{сумм}	Более высокое место в рейтинге занимает регион с наименьшим показателем в графе 8
Регион 2	A ^{стан} ₁₀₂	M ² _{A1}	A _{i02}	M ² _{Ai}	A ₃₀₂	M ² _{A5}	M ² _{сумм}	
...	
Регион 85	A ^{стан} ₁₈₅	M ⁸⁵ _{A1}	A _{i85}	M ⁸⁵ _{Ai}	A ₃₈₅	M ⁸⁵ _{A5}	M ⁸⁵ _{сумм}	

Полученные результаты позволяют не только выявить наиболее и наименее развитые в целом с точки зрения качества управления бюджетом регионы. Они позволяют ответить на вопрос по каким конкретно причинам тот или иной регион является лучшим, а какой отстающим в данной сфере. Результаты оценки предоставляют возможность выявить на объективной основе регионы с лучшими практиками управления бюджетом, обратить внимание на отстающие регионы, сделать

обоснованные выводы в процессе подготовки и реализации управленческих решений по вопросам совершенствования механизмов управления региональными финансами.

Результаты рейтинговой оценки могут использоваться также при проведении оценки эффективности деятельности региональной власти и по другим направлениям.

Вместе с тем представляется целесообразным для более полного использования формируемой в результате рейтинговой оценки информационной базы органами, осуществляющими управление бюджетным процессом на региональном уровне, классифицировать регионы по итогам рейтинга на 4 группы:

– 1 группа – регионы с высоким уровнем качества управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 1 по 21);

– 2 группа – регионы с достаточным уровнем качества управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 22 по 42);

– 3 группа – регионы с удовлетворительным уровнем качества управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 43 по 64);

– 4 группа – регионы с низким уровнем качества управления региональным бюджетом (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 65 по 85).

Предложенная методика может быть в полной мере использована для оценки качества управления бюджетами муниципальных образований, создания тем самым в регионах информационной базы, необходимой для органов управления региональными и муниципальными финансами, которые, учитывая тенденции в его развитии в муниципальных образованиях и возможности взаимодействия с ними, могут активизировать свои действия в направлении обмена передовым опытом совершенствования механизма управления финансами на региональном и муниципальном уровнях.

5.7 Методические подходы к оценке эффективности осуществления внешнего государственного финансового контроля на региональном и муниципальном уровне

Деятельность контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по контролю за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств бюджетов

субъектов Российской Федерации, средств бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов и иных источников, предусмотренных законодательством, является важным условием эффективного функционирования бюджетной системы государства. В связи с необходимостью совершенствования механизма эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, совершенствование действующей системы государственного и муниципального финансового контроля приобретает в настоящее время еще большую актуальность. Важным условием осуществления качественного финансового контроля в бюджетной сфере является повышение эффективности проведения и реализации результатов, проведенных контрольно-счетными органами регионального и муниципального уровня контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Целью исследования являлось создание методики оценки эффективности проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий региональными и муниципальными контрольно-счетными органами как неотъемлемого элемента современного механизма эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами.

При создании методики использовались общие и специальные методы исследования. Методические подходы к проведению комплексной оценки эффективности деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации проводилась с помощью методов построения частных, интегральных и обобщающих показателей.

В результате разработки методики предложена система частных показателей оценки эффективности проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, разработаны агрегированные показатели оценки эффективности деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по отдельным направлениям. На основе значений агрегированных показателей продемонстрирована возможность формирования итогового оценочного показателя и построения рейтинга и классификации регионов по уровню эффективности организации и проведения государственного финансового контроля.

Универсальность предложенной методики состоит в том, что предложенный инструментальный рейтинговой оценки регионов в полной мере может быть использован для оценки и последующего ранжирования муниципальных образований по уровню эффективности осуществления внешнего муниципального финансового контроля.

Подготовка и реализация управленческих решений, направленных на повышение эффективности и ответственности функционирования механизма управления региональными и муниципальными финансами, требует создания качественной информационной базы для обмена передовым опытом организации и проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий между контрольно-счетными органами различного уровня.

Современный бюджетный процесс является весьма динамичным. В связи с этим для обеспечения эффективного и ответственного управления государственными и муниципальными финансами необходимо не только организовать действенную систему государственного и муниципального финансового контроля, но и осуществлять непрерывный мониторинг за протекающими в ней процессами в целях оперативного выявления ситуаций, требующих вмешательства. По нашему мнению, основу такого мониторинга должна составлять совокупность показателей, позволяющих комплексно и объективно оценить качество функционирования системы государственного и муниципального финансового контроля.

Бюджетный контроль представляет собой необходимым элементом бюджетной системы государства. Он предназначен для обеспечения взаимосвязи бюджетополучателей с органами государственного управления, которые наделены особыми правами и полномочиями по вопросам формирования и исполнения бюджетов различного уровня бюджетной системы государства.

Внешний государственный и муниципальный финансовый контроль проводится путем проведения контрольно-счетными органами специальных мероприятий, именуемых формами финансового контроля. Их перечень приведен в ст. 10 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В соответствии с законодательством к таким формам относятся контрольные и экспертно-аналитические мероприятия [32].

В настоящее время для оценки эффективности деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований применяются отдельные методики, разработанные в ряде регионов и муниципалитетов. Отсутствие единого инструментария оценки эффективности результатов контрольной и экспертно-аналитической деятельности существенно осложняет формирование четкого понимания результативности мероприятий государственного и муниципального финансового контроля, состояния дел в данной важной сфере деятельности и, как следствие, создает

трудности при разработке путей совершенствования механизмов эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами.

Определение обобщающего показателя эффективности мероприятий внешнего государственного финансового контроля представляет собой процесс комплексного исследования статистической информации о контрольной и экспертно-аналитической работе контрольно-счетных органов в целях: объективной оценки достигнутого в конкретном субъекте (муниципальном образовании) уровня проверочной деятельности, оценки этого уровня в сравнении с аналогичными субъектами Российской Федерации (муниципальными образованиями); помощи в разработке и принятии управленческих решений, оценке их эффективности, определении оптимальных направлений развития деятельности контрольно-счетных органов регионов и муниципалитетов; формирования оптимальной политики в области государственного финансового контроля, от которой зависит положительная динамика повышения эффективности и результативности процессов формирования и исполнения бюджетов различного уровня и, как следствие, качество оказываемых органами государственной власти и местного самоуправления услуг населению соответствующих территорий.

Исследование различных подходов обобщающих оценок позволило нам прийти к выводу, что предлагаемая нами методика, в основе которой лежит формирование обобщающего (агрегированного) показателя эффективности деятельности по осуществлению мероприятий внешнего государственного финансового контроля, должна предполагать реализацию оценочных процедур за ряд шагов (этапов):

1. Сбор и аналитическая обработка статистической информации о результатах проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий за исследуемый период деятельности;

2. Обоснование перечня частных показателей, которые наиболее полно характеризуют результаты деятельности контрольно-счетных органов на региональном и муниципальном уровнях;

3. Расчет обобщающих (агрегированных) показателей эффективности осуществления мероприятий внешнего государственного и муниципального финансового контроля для каждого субъекта Российской Федерации первого уровня;

4. Определение итогового показателя эффективности осуществления мероприятий внешнего государственного и муниципального финансового контроля для каждого субъекта Российской Федерации;

5. Построение рейтингов регионов России по уровню качества

осуществления отдельных направлений деятельности контрольно-счетных органов на основе агрегированных показателей, а также обобщающего рейтинга по уровню эффективности государственного и муниципального финансового контроля в целом на основе итогового показателя.

Отметим, что важным направлением совершенствования методического инструментария оценки эффективности государственного и муниципального контроля должно стать, основанное на результатах анализа практического применения методики, формирование перечня весовых коэффициентов, отражающих значимость частных показателей или их отдельных групп при оценке эффективности осуществления мероприятий государственного и муниципального финансового контроля в регионах России.

Оценка уровня эффективности осуществления мероприятий государственного и муниципального финансового контроля в конкретном регионе основывается на взаимосвязанной системе частных показателей, обеспечивающих получение полного представления о качестве проведения и реализации материалов государственного финансового контроля, включая оценку качества работы контрольно-счетных органов в процессе оценки результатов устранения нарушений, выявленных ими при проведении контрольных мероприятий. Совокупность частных показателей, на основе которой предлагается проведение комплексной обобщающей оценки эффективности организации и осуществления мероприятий государственного и муниципального финансового контроля, приведена в таблице 26.

Для детальной оценки деятельности соответствующего контрольно-счетного органа показатели, приведенные в таблице 26, систематизированы в три группы:

- показатели, характеризующие эффективность организации деятельности контрольно-счетного органа;
- показатели, характеризующие результативность деятельности контрольно-счетного органа;
- показатели, характеризующие эффективность реализации результатов деятельности контрольно-счетного органа.

Значения полученных в результате расчетов частных показателей рекомендуется округлять до четвертого знака после запятой.

Важным является вопрос о выборе способа агрегирования частных показателей. По нашему мнению, наиболее целесообразно произвести оценку трех агрегированных показателей первого уровня, которые позволят в обобщенном виде дать характеристику функционирования

контрольно-счетного органа в отчетном периоде по трем основным направлениям:

Таблица 26 – Частные показатели эффективности деятельности контрольно-счетных органов регионального и муниципального уровня

№ п/п	Частные показатели	Методика расчета	Примечание
1	2	3	4
<i>А. Показатели, характеризующие эффективность организации деятельности КСО</i>			
1	Выполнение плана работы КСО по содержанию и срокам проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (ПРксо)	$\frac{\text{ПРксо}}{\text{КЭАфпл} / \text{КЭАпл}}$	КЭАфпл – совокупность фактически проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в отчетном периоде, содержание и сроки проведения которых четко соответствовали плану работы КСО; КЭАпл – совокупность запланированных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на отчетный период
2	Доля контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводившихся в отчетном периоде, обеспеченных на момент начала проведения необходимыми методическими материалами (ДОБмм)	$\frac{\text{ДОБмм}}{\text{КЭАмм} / \text{КЭАф}}$	КЭАмм – контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, проведенные в отчетном периоде и обеспеченные на момент начала проведения методическими материалами; КЭАф – общее число контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных сотрудниками КСО в отчетном периоде
3	Доля сотрудников КСО, имеющих профильное высшее образование, обеспечивающее формирование компетенций, соответствующих выполняемым ими трудовым функциям (ДСпво)	$\frac{\text{ДСво}}{\text{ССЧпво} / \text{ССЧксо}}$	ССЧпво – среднесписочная численность сотрудников КСО, имеющих профильное высшее образование, обеспечивающее формирование компетенций, соответствующих выполняемым ими трудовым функциям; ССЧксо – среднесписочная численность сотрудников КСО
4	Доля сотрудников КСО, имеющих стаж работы в органах государственного финансового контроля 5 лет и более (ДСст)	$\frac{\text{ДСст}}{\text{ССЧст5} / \text{ССЧксо}}$	ССЧст5 – среднесписочная численность сотрудников КСО, имеющих стаж работы в органах государственного финансового контроля 5 лет и более; ССЧксо – среднесписочная численность сотрудников КСО в отчетном периоде
5	Доля должностей в КСО, которые не являются вакантными (ДДз)	$\frac{\text{ДДз}}{\text{ССЧксо} / \text{СПРксо}}$	ССЧксо – среднесписочная численность сотрудников КСО в отчетном периоде; СПРксо – средняя численность должностей, предусмотренных штатным расписанием КСО на отчетный период
6	Текучесть кадров КСО (ТК)	$\frac{\text{ТК}}{\text{УСЖксо} + \text{УИРксо} / \text{ССЧксо}}$	УСЖксо – численность сотрудников КСО, уволившихся в отчетном периоде по собственному желанию; УИРксо – численность сотрудников КСО, уволившихся в отчетном периоде по инициативе работодателя; ССЧксо – среднесписочная численность сотрудников КСО в отчетном периоде
<i>Б. Показатели, характеризующие результативность деятельности КСО</i>			

7	Результативность контрольных мероприятий (Ркм)	$R_{км} = K_{Мр} / K_{Моп}$	$K_{Мр}$ – количество контрольных мероприятий, проведенных исключительно сотрудниками КСО в отчетном периоде, в результате проведения которых были выявлены нарушения; $K_{Моп}$ – общее количество контрольных мероприятий, проведенных исключительно сотрудниками КСО
8	Результативность экспертно-аналитических мероприятий (Рэа)	$R_{эа} = ЭАр / ЭАоп$	$ЭАр$ – количество экспертно-аналитических мероприятий, проведенных исключительно сотрудниками КСО в отчетном периоде, в результате проведения которых были подготовлены обоснованные предложения; $ЭАоп$ – общее количество экспертно-аналитических мероприятий, проведенных исключительно сотрудниками КСО в отчетном периоде
9	Размер выявленных нарушений в расчете на одно результативное контрольное мероприятие (Нкм)	$H_{км} = H_{в} / K_{Мр}$	$H_{в}$ – размер нарушений, выявленных сотрудниками КСО при проведении контрольных мероприятий в отчетном периоде; $K_{Мр}$ – количество контрольных мероприятий, проведенных исключительно сотрудниками КСО в отчетном периоде, в результате проведения которых были выявлены нарушения
10	Размер выявленных нарушений в процессе проведения контрольных мероприятий в расчете на одного среднесписочного сотрудника КСО (Нс)	$H_{с} = H_{в} / ССЧ_{ксо}$	$H_{в}$ – размер нарушений, выявленных сотрудниками КСО при проведении контрольных мероприятий в отчетном периоде; $ССЧ_{ксо}$ – среднесписочная численность сотрудников КСО в отчетном периоде
11	Число проведенных экспертно-аналитических мероприятий в расчете на одного среднесписочного сотрудника КСО (Эас)	$Эас = ЭАоп / ССЧ_{ксо}$	$ЭАоп$ – общее количество экспертно-аналитических мероприятий, проведенных исключительно сотрудниками КСО в отчетном периоде; $ССЧ_{ксо}$ – среднесписочная численность сотрудников КСО в отчетном периоде
12	Соотношение величины неоспариваемых или признанных в установленном порядке правомерными ко взысканию нарушений, выявленных сотрудниками КСО и расходов на его содержание в отчетном периоде (Эксо)	$Эксо = (H_{н} + H_{п}) / РСксо$	$H_{н}$ – размер неоспариваемых нарушений, выявленных сотрудниками КСО в отчетном периоде; $H_{п}$ – размер оспариваемых, но признанных в установленном порядке правомерными ко взысканию нарушений, выявленных сотрудниками КСО в отчетном периоде; $РСксо$ – общая величина расходов на содержание КСО за отчетный период
<i>В. Показатели, характеризующие эффективность реализации результатов деятельности КСО</i>			
13	Доля выявленных нарушений, которые были устранены объектами контроля в ходе контрольного мероприятия (ДНУкм)	$ДНУкм = НУкм / H_{в}$	$НУкм$ – размер нарушений, выявленных сотрудниками КСО и устраненных объектами контроля в ходе проведения контрольных мероприятий в отчетном периоде; $H_{в}$ – размер нарушений, выявленных сотрудниками КСО при проведении контрольных мероприятий в отчетном

			периоде
14	Доля выявленных нарушений, которые были устранены объектами контроля в установленные сроки (ДНУус)	$\text{ДНУус} = \text{НУус} / \text{Нв}$	НУус – размер нарушений, выявленных сотрудниками КСО при проведении контрольных мероприятий в отчетном периоде и устраненных объектами контроля в установленные сроки; Нв – размер нарушений, выявленных сотрудниками КСО при проведении контрольных мероприятий в отчетном периоде
15	Доля выявленных нарушений, неоспариваемых или признанных в установленном порядке правомерными ко взысканию (ДНпв)	$\text{ДНпв} = (\text{Нн} + \text{Нп}) / \text{Нв}$	Нн – размер неоспариваемых нарушений, выявленных сотрудниками КСО в отчетном периоде; Нп – размер оспариваемых, но признанных в установленном порядке правомерными ко взысканию нарушений, выявленных сотрудниками КСО в отчетном периоде; Нв – размер нарушений, выявленных сотрудниками КСО при проведении контрольных мероприятий в отчетном периоде
16	Доля взысканных сумм в общей величине нарушений, неоспариваемых или признанных правомерными ко взысканию (ДНвз)	$\text{ДНвз} = \text{Нвзиск} / (\text{Нн} + \text{Нп})$	Нвзиск – размер нарушений, выявленных сотрудниками КСО, взысканных в установленном порядке в отчетном периоде; Нн – размер неоспариваемых нарушений, выявленных сотрудниками КСО в отчетном периоде; Нп – размер оспариваемых, но признанных в установленном порядке правомерными ко взысканию нарушений, выявленных сотрудниками КСО в отчетном периоде
17	Уровень открытости результатов работы КСО (ОРксо)	$\text{ОРксо} = (\text{ОТЧкм} + \text{ОТЧэа}) / (\text{КМоп} + \text{ЭАоп})$	ОТЧкм – количество контрольных мероприятий, проведенных в отчетном периоде, отчеты по итогам проведения которых были размещены на официальных общедоступных информационных ресурсах КСО; ОТЧэа – количество экспертно-аналитических мероприятий, проведенных в отчетном периоде, отчеты по итогам проведения которых были размещены на официальных общедоступных информационных ресурсах КСО; КМоп – общее количество контрольных мероприятий, проведенных исключительно сотрудниками КСО; ЭАоп – общее количество экспертно-аналитических мероприятий, проведенных исключительно сотрудниками КСО в отчетном периоде

- организации деятельности контрольно-счетного органа;
- результативность деятельности контрольно-счетного органа;
- реализация результатов деятельности контрольно-счетного органа.

Обобщим методику расчета агрегированных показателей первого уровня в таблице 27.

Таблица 27 – Расчет агрегированных показателей первого уровня, характеризующих организацию, проведение и реализацию результатов осуществления внешнего государственного финансового контроля в регионе

№ п/п	Агрегированные показатели первого уровня	Методика расчета	Примечание
1	2	3	4
1	Агрегированный показатель, характеризующий организацию деятельности регионального КСО органа в отчетном периоде (A1)	$A1 = (ПРксо + ДОБмм + ДСво + ДСст + ДДз + ТК) / 6$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 2 (стр. 1 – 6) таблицы 26
2	Агрегированный показатель, характеризующий результативность деятельности регионального КСО в отчетном периоде (A2)	$A2 = (Ркм + Рэа + Нкм + Нс + ЭАс + Эксо) / 6$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 2 (стр. 7 – 12) таблицы 26
3	Агрегированный показатель, характеризующий реализацию результатов деятельности регионального КСО в отчетном периоде (A3)	$A3 = (ДНУкм + ДНУус + ДНнпв + ДНвз + ОРксо) / 5$	Расшифровка частных показателей, приведенных в формуле, приведена в гр. 2 (стр. 13 – 17) таблицы 26

На начальном этапе реализации методики рекомендуется воспользоваться простым усреднением частных показателей. С одной стороны, это оправдано тем, что значение весовых коэффициентов может быть объективно сформировано только в процессе практического применения методики, основываясь на глубоком понимании более высокой значимости для обеспечения повышения эффективности деятельности контрольно-счетного органа в целом отдельно взятого направления. Кроме того, данный подход обеспечит более высокую степень понятности и простоты применения предлагаемой методики в процессе ее практического применения.

Значения полученных в результате расчетов агрегированных показателей рекомендуется округлять до четвертого знака после запятой.

Для целей дальнейшего формирования рейтинга регионов по уровню эффективности внешнего государственного финансового контроля следует использовать промежуточную аналитическую таблицу 28.

В соответствии с предлагаемой методикой формирования рейтинга, по каждому из показателей граф 2, 4, и 6 определяется наибольшее значение, являющееся в соответствие с лежащим в основе методики подходом к формированию частных и агрегированных показателей, наилучшим.

Полученное таким образом наибольшее значение по каждой из указанных граф принимается за эталон. У региона, имеющего эталонное значение показателя A_1 , в графе 3 проставляется значение равное 1. У

региона, имеющего эталонное значение показателя A_2 , в графе 5 проставляется значение равное 1. У региона, имеющего эталонное значение показателя A_3 , в графе 7 проставляется значение равное 1. Остальные показатели графы 3 формируются путем деления значения показателя A_2 для данного региона на эталонное значение данного показателя. В аналогичном порядке формируются остальные, помимо эталонных, значения показателей по гр. 5 и 7.

Таблица 28 – Промежуточная таблица рейтинговой оценки регионов по уровню эффективности внешнего государственного финансового контроля

Субъекты РФ (по алфавиту)	Промежуточная оценка региона по агрегированному показателю A1		Промежуточная оценка региона по агрегированному показателю A2		Промежуточная оценка региона по агрегированному показателю A3	
	A1	значение A1, скорректированное с учетом эталонного значения	A2	значение A2, скорректированное с учетом эталонного значения	A3	значение A3, скорректированное с учетом эталонного значения
1	2	3	4	5	6	7
Регион 1	A101	Астан 101	A201	Астан 201	A301	Астан 301
Регион 2	A102	Астан 102	A202	Астан 202	A302	Астан 302
...
Регион 85	A185	Астан 185	A285	Астан 285	A385	Астан 385

В результате показатели, приведенные в графах 3, 5 и 7 таблицы 28, представляют собой набор стандартизированных коэффициентов, характеризующих соотношение соответствующих для каждого региона оценочных показателей по укрупненным направлениям осуществления внешнего финансового контроля. Преимуществом такого подхода является то, что в процессе дальнейшей рейтинговой оценки будет фактически нивелировано влияние на конечный результат построения рейтинга отдельных существенных факторов, зависящих от сложившихся особенностей социально-экономического развития региона на конкретный момент времени. Полученные стандартизированные значения агрегированных коэффициентов оценки осуществления государственного финансового контроля на региональном уровне систематизируем в итоговой таблице рейтинговой оценки регионов по уровню эффективности внешнего государственного финансового контроля (таблица 29).

Полученные результаты позволяют не только выявить наиболее и наименее эффективные в целом с точки зрения организации внешнего

финансового контроля регионы. Они позволят ответить на вопрос по каким конкретно причинам тот или иной регион является лучшим, а какой отстающим в данной сфере. Результаты оценки предоставляют возможность выявить на объективной основе регионы с лучшими практиками организации, осуществления и реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, обратить внимание на отстающие регионы, сделать обоснованные выводы в процессе подготовки и реализации управленческих решений по вопросам финансового обеспечения на уровне регионов.

Таблица 29 – Итоговая таблица рейтинговой оценки регионов по уровню эффективности внешнего государственного финансового контроля

Субъекты РФ (по алфавиту)	Оценка региона по агрегированному показателю A_1		Оценка региона по агрегированному показателю A_2		Оценка региона по агрегированному показателю A_3		Сумма мест (гр. 3 + гр. 5 + гр. 7)	Итоговое место в рейтинге
	стандартизированные A_1	место региона по A_1	стандартизированные A_2	место региона по A_2	стандартизированные A_3	место региона по A_3		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Регион 1	$A_{101}^{стан}$	M_{A1}^1	A_{201}	M_{A2}^1	A_{301}	M_{A3}^1	$M_{сумм}^1$	Более высокое место в рейтинге занимает регион с наименьшим показателем в графе 8
Регион 2	$A_{102}^{стан}$	M_{A1}^2	A_{202}	M_{A2}^2	A_{302}	M_{A3}^2	$M_{сумм}^2$	
...	
Регион 85	$A_{185}^{стан}$	M_{A1}^{85}	A_{285}	M_{A2}^{85}	A_{385}	M_{A3}^{85}	$M_{сумм}^{85}$	

Результаты рейтинговой оценки могут использоваться также при проведении оценки эффективности деятельности региональной власти и по другим направлениям. Вместе с тем представляется целесообразным для более полного использования формируемой в результате рейтинговой оценки информационной базы органами, осуществляющими управление внешним государственным финансовым контролем, классифицировать регионы по итогам рейтинга на 4 группы:

– 1 группа – регионы с высоким уровнем эффективности внешнего государственного финансового контроля (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 1 по 21);

– 2 группа – регионы с достаточным уровнем эффективности внешнего государственного финансового контроля (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 22 по 42);

– 3 группа – регионы с удовлетворительным уровнем эффективности

внешнего государственного финансового контроля (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 43 по 64);

– 4 группа – регионы с низким уровнем эффективности внешнего государственного финансового контроля (регионы, занявшие по итогам рейтинга места с 65 по 85).

Предложенная методика может быть в полной мере использована для оценки эффективности внешнего муниципального финансового контроля, создания тем самым в регионах информационной базы, необходимой для органов управления региональными и муниципальными финансами, которые, учитывая тенденции в развитии контрольной и экспертно-аналитической деятельности в муниципальных образованиях и возможности сотрудничества с ними, могут активизировать свои действия в направлении обмена передовым опытом осуществления финансового контроля с целью постоянного совершенствования его организации, форм и методов осуществления.

6. Обоснование методических рекомендаций по совершенствованию механизма управления региональными и муниципальными финансами

6.1 Апробация разработанного методического аппарата формирования региональных и муниципальных бюджетов, оценки приоритетности их расходов и организации эффективного финансового контроля

В целях обоснования методических рекомендаций, разработанных по итогам исследования актуальных проблем и условий реализации региональной политики в сфере управления финансами, международного опыта и проведенного анализа нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы управления региональными и муниципальными финансами, нами проведена апробация основных методик, предполагающих совершенствование механизмов эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами.

Апробация проводилась на фактических материалах, характеризующих практику управления финансами в трех субъектах Российской Федерации: Воронежской области, Ярославской области и Республике Мордовия. В основе их выбора в качестве базы для практической апробации предложенного методического инструментария лежит то, что данные регионы на протяжении трех последних лет входят по итогам рейтинговой оценки качества управления региональными и муниципальными финансами, проводимой ежегодно Минфином России, в различные группы. В частности, Воронежская область относится к группе регионов, характеризующихся высоким качеством управления финансами, Ярославская область к группе регионов с надлежащим качеством, а Республика Мордовия к группе регионов с низким качеством. Более того, включенные в выборку регионы, находятся на территориях, входящих в различные федеральные округа, а также характеризуются различными природно-климатическими и социально-экономическими условиями.

В качестве временного периода исследования взяты 2017 – 2018 гг., учитывая, что на момент его проведения отдельные материалы об исполнении региональных и муниципальных бюджетов в 2018 году еще не были размещены на официальных ресурсах финансовых и контрольно-счетных органов регионов.

Для оценки качества осуществления управления финансами региона и муниципального образования был сформирован перечень показателей,

которые, по нашему мнению, наиболее полно отражают ключевые результаты деятельности должностных лиц в ходе исполнения возложенных на них функций.

Оценка проводилась на основе методического аппарата, представленного в таблицах 6 – 9 подраздела 5.1 монографии. Информационной базой для анализа послужили данные с официальных сайтов финансовых и контрольно-счетных органов исследуемых субъектов [49; 50; 51; 52; 53; 54].

Результаты оценки качества управления региональными и муниципальными финансами в регионах России за 2018 год представлены в Приложении В.

Анализ показывает, что одним из основных недостатков проведения оценочных процедур, несмотря на существенную работу, проводимую в целях повышения уровня прозрачности управления финансами на всех уровнях, является отсутствие актуальных данных по отдельным важным направлениям оценки.

Расчет промежуточных обобщающих показателей, характеризующих качество осуществления отдельных групп процедур в ходе управления региональными бюджетами в Воронежской и Ярославской областях, Республике Мордовия обобщим в таблице 30.

Таблица 30 – Расчет промежуточных обобщающих показателей, характеризующих качество осуществления отдельных групп процедур в ходе управления региональными финансами в Воронежской и Ярославской областях, Республике Мордовия за 2018 год

№ п/п	Промежуточный обобщающий показатель (А)	Значения рассматриваемых показателей		
		Воронежская область	Ярославская область	Республика Мордовия
1	2	3	4	5
1	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе бюджетного планирования (А1)	0,8	0,6	0,6
2	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе финансирования получателей и расходования бюджетных средств (А2)	0,6	0,6	0,4
3	Промежуточный обобщающий показатель, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе формирования учетной и отчетной информации об использовании бюджетных средств (А3)	0,6	0,6	0,6

Для дальнейшего формирования рейтинга по качеству управления региональными финансами используем таблицу 31.

Таблица 31 – Промежуточная таблица рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными финансами в Воронежской и Ярославской областях, Республике Мордовия

Субъекты РФ (по алфавиту)	Промежуточная оценка региона по оказателю А ₁		Промежуточная оценка региона по показателю А ₂		Промежуточная оценка региона по показателю А ₃	
	А ₁	значение А ₁ , скорректированное с учетом эталонного значения	А ₁	значение А ₂ , скорректированное с учетом эталонного значения	А ₃	значение А ₃ , скорректированное с учетом эталонного значения
1	2	3	4	5	6	7
Воронежская область	0,8	1	0,6	0,75	0,6	0,75
Республика Мордовия	0,6	1	0,6	1	0,4	0,67
Ярославская область	0,6	1	0,6	1	0,6	1

Итоговые результаты рейтинговой оценки по качеству управления региональными финансами исследуемых субъектов представлены в таблице 32.

Таким образом, полученные результаты оценки позволяют сделать ряд выводов:

- в целом предложенный методический инструментарий является простым для применения и позволяет дать объективную оценку качества управления региональными финансами как в целом, так и по отдельным направлениям широкому кругу заинтересованных пользователей, что, безусловно, будет способствовать дальнейшему повышению прозрачности процедур формирования и исполнения региональных бюджетов;

- по отдельным направлениям деятельности органов власти регионального и муниципального уровня продолжает иметь место отсутствие в открытом доступе важной для целей оценки качества управления региональными и муниципальными финансами информации: о расходах, которые в перспективе будут генерировать дополнительные доходы региональных (муниципальных) бюджетов; об объемах просроченной кредиторской задолженности, сроках просрочки и причинах ее возникновения; об объемах средств, взысканных из регионального (муниципального) бюджета в связи с нарушениями

условий их предоставления и расходования; о соблюдение (несоблюдение) руководством ГРБС требований в части соблюдения сроков представления годовой бюджетной отчетности.

Таблица 32 – Итоговая таблица рейтинговой оценки регионов по качеству управления региональными финансами в Воронежской и Ярославской областях, Республике Мордовия

Субъекты РФ (по алфавиту)	Оценка региона по показателю А ₁		Оценка региона по показателю А ₂		Оценка региона по показателю А ₃		Сумма мест (гр. 3 + гр. 5 + гр. 7)	Итоговое место в рейтинге
	стандартизированные А ₁	место региона по А ₁	стандартизированные А ₂	место региона по А ₂	стандартизированные А ₃	место региона по А ₃		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Воронежская область	1	1 – 3	0,75	3	0,75	2	6	3
Республика Мордовия	1	1 – 3	1	1 – 2	0,67	3	5	2
Ярославская область	1	1 – 3	1	1 – 2	1	1	3	1

Помимо качественной организации бюджетного планирования и прогнозирования, надлежащего обеспечения доведения до бюджетополучателей денежных средств, их расходования по назначению, организации бюджетного учета и отчетности, важное значение для эффективного функционирования механизма управления региональными и муниципальными финансами имеет действенный финансовый контроль.

Проведем апробацию разработанной методики оценки эффективности осуществления внешнего государственного финансового контроля на региональном и муниципальном уровнях.

Оценка уровня эффективности осуществления мероприятий государственного и муниципального финансового контроля в конкретном регионе основывается на взаимосвязанной системе частных показателей, обеспечивающих получение полного представления о качестве проведения и реализации материалов государственного финансового контроля, включая оценку качества работы контрольно-счетных органов в процессе оценки результатов устранения нарушений, выявленных ими при проведении контрольных мероприятий.

Совокупность частных показателей, на основе которой проводилась комплексная обобщающая оценка эффективности организации и осуществления мероприятий государственного и муниципального

финансового контроля, и методика выполнения расчетов приведены в таблицах 26 – 29 подраздела 5.7 монографии.

Для оценки эффективности внешнего финансового контроля в качестве примера и апробации указанной методики, проанализируем данные трех регионов (Воронежская область, Ярославская область, Республика Мордовия). Информационной базой для анализа послужили данные за 2017 – 2018 гг. официальных сайтов контрольно-счетных органов исследуемых субъектов [50; 52; 54]. Результаты оценки представлены в приложении Г. По результатам проведенной оценки можно сделать следующие выводы:

1. На официальных сайтах ведомств отсутствуют многие фактические данные для расчета частных показателей, используемых в методике, и имеющих существенное значение для качественной оценки эффективности организации деятельности контрольно-счетного органа в конкретном регионе, такие как:

– данные об образовании сотрудников контрольно-счетного органа, обеспечивающем наличие компетенций, необходимых для надлежащего выполнения ими трудовых функций (проанализировать можно только информацию по штатным аудиторам и руководителю контрольно-счетного органа);

– информация, характеризующая состояние кадрового обеспечения контрольно-счетного органа (о стаже работы сотрудников в органах государственного финансового контроля, о наличии вакантных должностей, о текучести кадров контрольно-счетного органа).

2. В отчетах и на сайтах контрольно-счетных органов регионов отсутствует информация, характеризующая результативность их деятельности, в частности нет возможности оценить результативность контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, ввиду отсутствия информации о количестве данных мероприятий проведенных без выявления нарушений.

3. Ввиду отсутствия систематизации работы по принятию решений по результатам контрольных мероприятий (либо неполного их освещения в информационной сети), отсутствуют необходимые данные, характеризующие эффективность реализации результатов деятельности контрольно-счетного органа, а именно:

– доля выявленных нарушений, которые были устранены объектами контроля в ходе контрольного мероприятия;

– доля выявленных нарушений, неоспариваемых или признанных в установленном порядке правомерными ко взысканию;

– доля взысканных сумм в общей величине нарушений, неоспариваемых или признанных правомерными ко взысканию.

Указанные выводы свидетельствуют о сохраняющейся недостаточной прозрачности деятельности контрольно-счетных органов регионов, что требует закрепления в нормативных правовых актах обязанности раскрывать указанную выше информацию в годовых отчетах о работе данных органов, а также размещать дополнительную информацию о реализации результатов проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

На основе расчета фактических и скорректированных данных с учетом эталонного значения (приложение Г), произведем расчет агрегированных показателей, результаты которого представим в таблице 33.

Как видно из результатов анализа (таблица 33), максимального эталонного значения (3) не достиг ни один из исследуемых регионов. Наиболее высокие результаты по итогам оценки показала Счетная палата Республики Мордовия – 1,5543. На втором месте находится Контрольно-счетная палата Воронежской области, на третьем – Контрольно-счетная палата Ярославской области. Следует отметить, что несмотря на второе итоговое место, у контрольно-счетного органа Воронежской области эталонными признаны показатель «Доля взысканных сумм в общей величине нарушений, неоспариваемых или признанных правомерными ко взысканию» и показатель «Доля выявленных нарушений, которые были устранены объектами контроля в установленные сроки». В Ярославской области лучше обстоят дела с показателем «Число проведенных экспертно-аналитических мероприятий в расчете на одного среднесписочного сотрудника контрольно-счетного органа». Таким образом, по итогам проведенной оценки становится понятным, какие регионы добились лучшей практики в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, что позволяет рекомендовать использовать их практический опыт в управлении внешним муниципальным финансовым контролем в деятельности других субъектов Российской Федерации. Кроме того, анализ позволяет выявить регионы с наименее эффективной практикой в целом, а также определить отдельные направления деятельности контрольно-счетных органов, требующие принятия мер, направленных на совершенствование сложившейся практики.

В современных условиях, характеризующихся высоким динамизмом изменения социально-экономической ситуации, наличием существенного числа потенциальных рисков, связанных с обеспечением

сбалансированности и долгосрочной устойчивости бюджетной системы, важное значение для повышения эффективности управления региональными и муниципальными финансами имеет постоянный поиск и внедрение в практику современных методов.

Таблица 33 – Расчет агрегированных показателей первого уровня, характеризующих организацию, проведение и реализацию результатов осуществления внешнего государственного финансового контроля в регионе

Агрегированные показатели первого уровня	Воронежская область		Ярославская область		Республика Мордовия	
	Факт. данные	Скорректированные данные с учетом эталонного значения	Факт. данные	Скорректированные данные с учетом эталонного значения	Факт. данные	Скорректированные данные с учетом эталонного значения
Агрегированный показатель, характеризующий организацию деятельности регионального КСО в отчетном периоде (A1)	0,333	0,333	0,333	0,333	0,46	0,4883
Агрегированный показатель, характеризующий результативность деятельности регионального КСО в отчетном периоде (A2)	13,958	0,0266	48,1246	0,23	369,9433	0,74
Агрегированный показатель, характеризующий реализацию результатов деятельности регионального КСО в отчетном периоде (A3)	0,342	0,6	0,2	0,2	0,282	0,326
Итого	14,633	0,9596	48,6576	0,763	370,6853	1,5543

Проведем апробацию разработанной методики оценки хода реализации задач по повышению эффективности управления финансами на региональном и муниципальном уровнях.

В целях апробации предложенной методики оценки хода реализации задач по повышению эффективности управления финансами на

региональном и муниципальном уровнях, исследуем с помощью разработанного методического инструментария (таблицы 22 – 25 подраздела 5.6) деятельность, направленную на повышение эффективности управления финансами в Воронежской и Ярославской областях, а также в Республике Мордовия, основываясь на данных за 2017 – 2018 гг. [49; 51; 53].

Результаты оценки хода реализации задач по повышению эффективности управления финансами на региональном и муниципальном уровнях в исследуемых регионах представлены в таблице 34.

Таблица 34 – Оценка хода реализации задач по повышению эффективности управления финансами в Воронежской области, Ярославской области и Республике Мордовия по итогам 2018 г.

Показатели оценки	Значения рассматриваемых показателей		
	Воронежская область	Ярославская область	Республика Мордовия
1	2	3	4
<i>А. Показатели, характеризующие качество бюджетного прогнозирования в регионе</i>			
Наличие необходимой и достаточной нормативной и методической базы для осуществления разработки региональных бюджетных прогнозов, позволяющей учитывать приоритет достижения стратегических целей социально-экономического развития страны, возможную вариативность в процессе их достижения в зависимости от реализации тех или иных сценариев внешних и внутренних условий, а также долгосрочные ориентиры региональной экономической политики (ННБП)	1	1	1
Применение в практике разработки в регионе бюджетных прогнозов механизма «бюджетных правил» (ПБП)	0	0	0
Нарушения количественных ограничений на бюджетные параметры, закрепленных в рамках утвержденных в регионе «бюджетных правил» (НБП)	0	0	0
Наличие необходимой и достаточной нормативной и методической базы для осуществления оперативного мониторинга изменения долговой ситуации субъекта РФ и осуществление такого мониторинга (НБМД)	1	1	1
Наличие и реализация утвержденного плана повышения (восстановления для регионов с низким уровнем долговой устойчивости) платежеспособности (ППП или ПВП)	1	1	0
<i>Б. Показатели, характеризующие качество бюджетного планирования в регионе</i>			
Наличие и результативная реализация в отчетном году утвержденного органами власти региона документа, содержащего конкретные меры по расширению доходной базы муниципалитетов (РДМ)	1	0	0
Разработка механизма выделения и фактическое предоставление при выполнении соответствующих			

требований за счет средств регионального бюджета в отчетном году муниципальным образованиям грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала (ВГ)	0	1	1
Наличие утвержденного документа, закрепляющего механизм введение в процедуру планирования бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства порядка обоснования инвестиций и проведения технологического и ценового аудита (ОИКС)	1	1	1
Внедрение практики обоснований расходов для получателей средств регионального бюджета, создание в регионе единой системы обоснования расходов, включающей в себя обоснования плановых сметных показателей и сформированные на их основе типовые обоснования бюджетных ассигнований (ВПОР)	1	0	0
Внедрение процедуры ранжирования проектов и процессов в зависимости от их влияния на цели государственной программы и возможностей их реализации (с учетом потребностей в ресурсном обеспечении и имеющихся рисков) (ВППП)	0	0	0
<i>В. Показатели, характеризующие качество доведения средств до бюджетополучателей и их расходования по назначению</i>			
Внедрение межведомственного взаимодействия при предоставлении и использовании бюджетных средств (МВ)	1	1	1
Обеспечение увеличения поступлений налоговых и неналоговых доходов в региональный бюджет темпами не ниже официального уровня инфляции (УД)	1	1	0
Утверждение единой методики оценки эффективности программ, финансируемых за счет бюджета региона, обязательное использование результатов такой оценки в дальнейшей работе по соответствующим программам (ОЭБР)	1	1	1
Повышение доли программных расходов бюджета региона в их общей величине в отчетном году по сравнению с предыдущим (ДПР)	1	1	1
Исполнение регионального бюджета с дефицитом на уровне не более 10% общего годового объема доходов бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений (УДБ)	1	1	1
<i>Г. Показатели, характеризующие качество контроля и анализа использования средств регионального бюджета</i>			
Обеспечение повышения финансовой дисциплины региона (ПФД)	0	0	1
Внедрение комплексного механизма аудита (обзора) бюджетных расходов (КАБР)	0	0	0
Внедрение бюджетного мониторинга на всех этапах бюджетного процесса (БМБП)	1	1	1
Создание модели управления рисками и применения оперативных мер реагирования, разработка критериев, свидетельствующих о вероятном наличии нарушений (СМУР)	0	0	0
Упорядочение полномочий органов контроля (УПОК)	0	0	0

<i>Д. Показатели, характеризующие открытость бюджетного процесса в регионе</i>			
Своевременное размещение в открытом доступе проекта закона о региональном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и материалов к нему (РПЗБ)	1	1	1
Своевременное размещение в открытом доступе закона о региональном бюджете и законов о внесении изменений в закон о региональном бюджете (РЗБ)	1	1	1
Своевременное размещение в открытом доступе утвержденных в установленном порядке отчетов об исполнении регионального бюджета за первый квартал, полугодие и девять месяцев отчетного года (РПО)	1	1	1
Своевременное размещение в открытом доступе закона об исполнении регионального бюджета за отчетный год (РЗИБ)	1	1	1
Своевременное размещение в открытом доступе информации о проведенных контрольных мероприятиях КСО региона (РИКМ)	1	1	1

Далее была проведена промежуточная рейтинговая оценка хода реализации задач по повышению эффективности управления финансами в исследуемых регионах, результаты которой представлены в таблице 35.

Таблица 35 – Промежуточная таблица рейтинговой оценки хода реализации задач по повышению эффективности управления финансами в Воронежской области, Ярославской области и Республике Мордовия за 2018 год

Субъекты РФ (по алфавиту)	Промежуточная оценка региона по показателю А1		Промежуточная оценка региона по показателю А2		Промежуточная оценка региона по показателю А3		Промежуточная оценка региона по показателю А4		Промежуточная оценка региона по показателю А5	
	А1	значение А1, скорректированное с учетом эталонного значения	А2	значение А2, скорректированное с учетом эталонного значения	А3	значение А3, скорректированное с учетом эталонного значения	А4	значение А4, скорректированное с учетом эталонного значения	А5	значение А5, скорректированное с учетом эталонного значения
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Воронежская область	3	0,6	3	0,6	5	1	1	0,2	5	1
Республика Мордовия	3	0,6	2	0,4	5	1	1	0,2	5	1
Ярославская область	2	0,4	2	0,4	4	0,8	2	0,4	5	1

На заключительном этапе анализа проведена итоговая рейтинговая оценка хода реализации задач по повышению эффективности управления финансами в исследуемых регионах, результаты которой представлены в таблице 36.

Таблица 36 – Итоговая таблица рейтинговой оценки хода реализации задач по повышению эффективности управления финансами в Воронежской области, Ярославской области и Республике Мордовия за 2018 год

Субъекты РФ (по алфавиту)	Промежуточная оценка региона по показателю А1		Промежуточная оценка региона по показателю А2		Промежуточная оценка региона по показателю А3		Промежуточная оценка региона по показателю А4		Промежуточная оценка региона по показателю А5		Сумма мест (гр. 3 + гр. 5 + гр. 7 + гр. 9 + гр. 11)	Итоговое место в рейтинге
	стандартизированные А1	место региона по А1	стандартизированные А2	место региона по А2	стандартизированные А3	место региона по А3	стандартизированные А4	место региона по А4	стандартизированные А5	место региона по А5		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Воронежская область	0,6	1	0,6	1	1	1	0,2	2	1	1	6	1
Республика Мордовия	0,6	1	0,4	2	1	1	0,2	2	1	1	7	2
Ярославская область	0,4	2	0,4	2	0,8	2	0,4	1	1	1	8	3

Результаты апробации предложенной методики позволяют сделать ряд выводов:

1. В области бюджетного прогнозирования и планирования на региональном и муниципальном уровне продолжает иметь место ряд системных недостатков:

– в исследуемых регионах разработаны и реализуются отдельные государственные программы, предполагающие повышение эффективности управления региональными финансами [55] или ведомственные программы, предполагающие совершенствование отдельных направлений управления региональными и муниципальными финансами [56]. Более того, Минфином России подготовлен и размещен на официальном сайте ведомства документ от 07.10.2016 года «Типовой план мероприятий по консолидации бюджетных средств субъектов Российской Федерации в целях оздоровления государственных финансов регионов». Однако исследование показало, что на официальных ресурсах ОГВ рассматриваемых регионов в доступной форме отсутствуют разработанные, исходя из детального анализа сложившейся и объективной оценки перспектив их развития, и утвержденные планы повышения платежеспособности (планы ее восстановления для регионов и муниципалитетов с низким уровнем долговой устойчивости);

– при разработке бюджетных прогнозов на региональном уровне механизм «бюджетных правил», положительно зарекомендовавший себя на федеральном уровне, применяются в недостаточной мере, либо его применение является непрозрачным;

– планы муниципальных образований, содержащие конкретные меры по расширению доходной базы местных бюджетов, утвержденные на региональном уровне, отсутствуют;

– в отдельных регионах отсутствует внедренная в практику единая система обоснования расходов в форме разработанных и утвержденных типовых обоснований бюджетных ассигнований для получателей средств регионального бюджета;

– не разработаны процедуры ранжирования по степени приоритетности рассматриваемых для финансирования проектов, учитывающие их влияние на цели реализуемых государственных программ, а также возможность реализации, исходя из имеющихся рисков и ресурсов.

2. В области организации процедур контроля и анализа использования средств регионального бюджета отмечаются следующие недостатки:

– финансовая дисциплина остается на низком уровне, объемы выявляемых финансовых нарушений имеют тенденцию к росту, причем темпами, превышающими уровень инфляции и рост расходов региональных бюджетов;

– в регионах требует разработки и внедрения комплексный механизм аудита (обзора) бюджетных расходов и создание модели управления рисками, в том числе на основе разработки критериев вероятного наличия нарушений и соответствующих им оперативных мер реагирования.

– в силу отсутствия действенного механизма координации деятельности различных контролирующих органов (контрольно-счетные палаты, контрольно-ревизионные инспекции, иные органы, прямо или косвенно наделенные полномочиями в сфере финансового контроля) имеет место дублирование контрольных функций различных контролирующих органов, что осложняет выполнение объектами контроля стоящих перед ними задач и снижает эффективность контроля в целом.

6.2 Совершенствование механизма межбюджетных отношений в России в целях обеспечения устойчивого экономического роста регионов

Модель экономического роста России, привязанная к высоким ценам на нефть, себя исчерпала. Данная модель не учитывает экономические реалии инвестирования и специфику России как крупного федеративного государства. Более того, чтобы отечественная модель была устойчивой,

рассчитанной на длительную перспективу и минимально зависимой от мировой экономики и международной политики, она должна базироваться на фундаментальном положении о том, что экономическая мощь России должна прирастать укреплением экономической мощи ее регионов. При этом основное внимание следует уделить тому, чтобы население российских регионов во вполне обозримом (уже к 2021 году) будущем ощутило, что их регионы и муниципальные образования независимо от долготы и широты расположения становятся равно привлекательными для граждан России по уровню социальной защищенности, доступности квалифицированной медицинской помощи и качественного образования, обеспеченности жильем, развитию инфраструктуры и т.д.

Приоритетом должно стать выравнивание уровня и качества жизни граждан Российской Федерации, которые имеют абсолютно одинаковые конституционные права на всей ее территории. В период с 1991 года по 2018 год фактической и эффективной реализации подобных планов большинство населения российских регионов, независимо от того, в каком федеральном округе регион находится, не почувствовало.

В основе наших предложений лежит тезис о том, что экономике регионов невозможно начать устойчивый и стабильный экономический рост на фундаменте значительного долгового бремени. В научном сообществе обеспокоенность по этому поводу существует давно, но особо серьезные оценки появились на волне кризисных явлений в 2008 – 2012 годах и 2013 - 2016 годах. По мнению экспертов тогда ситуация начала стремительно ухудшаться, и проблема бюджетного дефицита стала актуальной для 2/3 субъектов Федерации.

В условиях, когда субфедеральный долг увеличивался ежегодно в среднем более чем на четверть, отдельные меры, предпринятые Правительством РФ по урегулированию проблемы кредиторской задолженности регионов, вряд ли можно считать достаточными. Постановление Правительства РФ от 30.03.2015 № 292 «О дополнительных условиях и порядке проведения в 2015 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам» предусматривали возможность отсрочки погашения задолженности по бюджетным кредитам до периода 2025 – 2034 годов. Расчеты показывали, что эти мероприятия сократят суммарную задолженность регионов примерно на 95-100 млрд. руб. [57].

Постановлением Правительства РФ от 25.08.2015 № 886 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

устанавливается возможность погашения коммерческой задолженности регионов за счет бюджетных кредитов и рефинансирования по ним задолженности [58].

По данным Минфина России динамика государственного долга регионов (без учета долгов муниципалитетов) составила: на 01.01.2015 – 2,089 трлн. руб., на 01.01.2016 – 2,319 трлн. руб. (рост на 11%), на 01.01.2017 – 2,353 трлн. руб. (рост на 1,5%), на 01.01.2018 – 2,315 трлн. руб. (снижение на 1,6%), на 01.01.2019 – 2,206 трлн. руб. (снижение на 4,7%) [5].

Анализ этих данных показывает, что в течение 2018 года совокупный объем государственного долга регионов России снизился на 4,7% и составил 2,206 трлн. рублей. Позитивно, что суммарный госдолг регионов снижается уже второй год подряд. Это говорит о том, что федеральному центру удалось несколько переломить тенденцию роста долговой нагрузки регионов, отмечавшуюся на протяжении периода 2013 - 2016 годов. Результат 2018 года стал лучшим за последние пять лет: в 2014 - 2016 долги регионов ежегодно росли, а в 2017 году было зафиксировано снижение лишь на 1,6%.

В структуре совокупного государственного долга регионов по состоянию на 1 января 2019 года по-прежнему преобладают бюджетные кредиты (42,6% от общего объема). Эта доля на 1 процентный пункт ниже, чем годом ранее: на 1 января 2018 года доля бюджетных кредитов составляла 43,6%. Доля банковских кредитов в структуре госдолга российских регионов не изменилась и осталась на уровне 28,8%. Доля государственных долговых ценных бумаг за год выросла с 23,7% до 25%. Прочие долговые инструменты, включая государственные гарантии, остаются мало востребованными, и на их долю приходится около 3,5% долга регионов [5].

Стабильная структура государственного долга регионов может свидетельствовать о том, что федеральным центром найдено оптимальное соотношение источников долгового финансирования региональных бюджетов. Регионам больше не стоит рассчитывать на получение дешевых кредитов из федерального бюджета, происходившую в 2015-2016 годах, однако и возможности регионов по привлечению коммерческих кредитов и выпуску облигаций ограничены высокой стоимостью таких источников финансирования и рекомендациями Минфина России проводить более осмотрительную бюджетную и долговую политику.

Снижение государственного долга в 2018 году стало трендом, типичным для большинства российских регионов. Уменьшение объема

долга по итогам 2018 года зафиксировано в 66 регионах, еще в 3 регионах он сохранился на неизменном уровне, а в 16 регионах вырос.

Однако, вряд ли частичная замена одного кредитора другим, пусть и на несколько более льготных условиях, но без изменения объема основного долга, сможет стать существенным стимулом экономического роста региональных экономик в сложившейся ситуации.

На основе анализа материалов исследований нами разработаны меры, предполагающие решение проблемы стимулирования экономического роста в России за счет стимулирования, в первую очередь, роста экономики наиболее слабо развитых регионов путем системного и поэтапного разрешения сложившейся ситуации с кредиторской задолженностью их бюджетов и формирования на этой основе инвестиционного потенциала сбалансированного развития экономики и социальной сферы.

Для оживления и последующего вывода на устойчивые темпы роста экономики российских регионов целесообразно придерживаться следующего алгоритма действий:

- реализовать рассчитанную на 5 – 6 лет Государственную программу оздоровления экономической ситуации в субъектах Российской Федерации;

- не более чем через 1 – 2 года после запуска выше указанной государственной программы начать реализацию рассчитанной на 4 – 5 лет (исходя из конкретной ситуации в экономике и бюджетной сфере России) Государственной программы поддержки регионально-инвестиционной модели экономического роста Российской Федерации.

Рассмотрим предлагаемый пошаговый алгоритм реализации Государственной программы оздоровления экономической ситуации в субъектах Российской Федерации:

1. Разделение всех субъектов Российской Федерации на 5 групп (по 17 регионов в каждой группе) по уровню соотношения государственного долга региона и налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета. Результаты ранжирования регионов на основании данного показателя по состоянию на 01.01.2019 года представлены в таблице 37.

Определение регионов, соотношение государственного долга и налоговых и неналоговых доходов бюджета, в которых является максимальным, т.е. превышает указанное соотношение в восьмом регионе третьей группы регионов (43 место в рейтинге – в нашем случае Республика Бурятия). Возможно, что более целесообразным для целей реализации предлагаемого механизма, при построении рейтинга регионов будет использование среднего значения соотношения государственного

долга и величины налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета.

Таблица 37 – Ранжирование субъектов Российской Федерации по уровню соотношения государственного долга и величины налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета на 01.01.2019 г. [59]

№ п/п	Регион	Отношение госдолга к налоговым и неналоговым доходам бюджета, %
1	2	3
1	Республика Мордовия	214,2%
2	Костромская область	95,0%
3	Чукотский автономный округ	84,0%
4	Псковская область	81,3%
5	Смоленская область	81,0%
6	Орловская область	79,8%
7	Республика Хакасия	78,1%
8	Удмуртская Республика	77,3%
9	Еврейская автономная область	76,6%
10	Республика Марий Эл	75,5%
11	Курганская область	75,5%
12	Кабардино-Балкарская Республика	72,8%
13	Карачаево-Черкесская Республика	70,4%
14	Забайкальский край	69,7%
15	Республика Карелия	68,2%
16	Республика Северная Осетия - Алания	64,5%
17	Магаданская область	64,5%
18	Кировская область	64,3%
19	Ивановская область	63,3%
20	Саратовская область	63,0%
21	Омская область	62,1%
22	Волгоградская область	61,6%
23	Новгородская область	60,4%
24	Тамбовская область	60,1%
25	Амурская область	59,9%
26	Ярославская область	59,6%
27	Астраханская область	57,2%
28	Хабаровский край	57,1%
29	Республика Ингушетия	56,6%
30	Краснодарский край	55,9%
31	Республика Калмыкия	54,5%
32	Архангельская область	52,4%
33	Томская область	52,3%
34	Ульяновская область	51,9%
35	Пензенская область	51,7%
36	Рязанская область	51,4%
37	Калужская область	49,6%
38	Нижегородская область	48,9%
39	Калининградская область	48,5%
40	Красноярский край	48,3%
41	Тверская область	44,8%

42	Ставропольский край	43,0%
43	Республика Бурятия	39,4%
44	Белгородская область	39,2%
45	Чувашская Республика	37,9%
46	Республика Татарстан	37,4%
47	Республика Коми	35,3%
48	Самарская область	33,7%
49	Чеченская Республика	33,2%
50	Республика Тыва	33,2%
51	Республика Саха (Якутия)	32,6%
52	Воронежская область	32,6%
53	Брянская область	32,0%
54	Новосибирская область	31,5%
55	Республика Адыгея	30,1%
56	Оренбургская область	29,6%
57	Вологодская область	29,0%
58	Свердловская область	28,9%
59	Мурманская область	28,7%
60	Республика Дагестан	27,9%
61	Республика Алтай	26,7%
62	Липецкая область	26,3%
63	Тульская область	26,3%
64	Московская область	23,2%
65	Кемеровская область	21,2%
66	Курская область	20,4%
67	Ростовская область	18,0%
68	Пермский край	14,5%
69	Камчатский край	13,5%
70	Челябинская область	10,3%
71	Ненецкий автономный округ	9,5%
72	Республика Башкортостан	8,9%
73	Ямало-Ненецкий автономный округ	8,4%
74	Иркутская область	8,1%
75	Владимирская область	7,9%
76	Республика Крым	7,5%
77	г. Санкт-Петербург	5,9%
78	Приморский край	5,2%
79	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	5,0%
80	Алтайский край	3,0%
81	Ленинградская область	2,4%
82	Тюменская область	1,8%
83	г. Москва	1,4%
84	г. Севастополь	0,0%
85	Сахалинская область	0,0%

Кроме того, следует дать отдельное поручение контрольно-счетным органам регионов, занявших в сформированном рейтинге (или точнее антирейтинге) места с 1 по 43, а при необходимости в отдельных случаях контрольно-надзорным органам федерального уровня и правоохранительным органам, на проведение тематических проверок на

предмет изучения обоснованности и целесообразности привлечения региональными органами власти кредитов коммерческих банков, которые не будут погашены на момент начала реализации государственной программы.

2. Запуск, рассчитанной на 5 – 6 лет государственной программы оздоровления экономической ситуации в субъектах Российской Федерации, в определенных таким образом 43 регионах, имеющих максимальные показатели долговой нагрузки. В основе данной государственной программы должно лежать принятие на себя Банком России обязательств по погашению кредитов регионов, полученных ими в коммерческих банках. Погашение должно осуществляться по ставке, предусмотренной договором, ранее заключавшимся между соответствующим регионом и кредитующим его коммерческим банком, увеличенной в 1,1 раза, при условии принятия на себя коммерческими банками-кредиторами обязательства использовать не менее 75% полученных от Банка России таким образом средств исключительно для кредитования юридических и физических лиц, имеющих регистрацию именно в данном субъекте Российской Федерации.

Предложенный механизм не будет являться экономически необоснованной эмиссией денежных средств. Его реализация позволит, во-первых, оздоровить ситуацию с региональными и местными бюджетами в регионах с максимальной долговой нагрузкой и повысить качество межбюджетных отношений в звене «регион – муниципалитеты», во-вторых, нарастить инвестиционный потенциал экономики указанных регионов за счет увеличения объемов ее кредитования коммерческими банками. Косвенным положительным результатом станет повышение интереса к развитию банковского сектора в экономически менее развитых регионах, что само по себе будет также являться существенным фактором повышения темпов роста их экономики.

Привлечение регионами-участниками государственной программы оздоровления экономической ситуации в субъектах Российской Федерации кредитов в период ее действия возможно только при наличии соответствующего одобрения со стороны органов представительной власти региона и исключительно по согласованию их величины, кредитора и условий кредитования с Минфином России и Банком России. Кредиты, привлеченные таким образом, должны погашаться исключительно за счет собственных доходов региональных бюджетов.

Положительным моментом реализации данного механизма является вовлечение в процессы антикризисного управления и создания предпосылок к устойчивому и сбалансированному экономическому

развитию на региональном уровне структур Банка России, в первую очередь, путем осуществления ими надзора за деятельностью вовлеченных в процесс кредитования регионов коммерческих банков.

3. Списание 43 регионам, имеющим максимальный уровень долговой нагрузки 80% их задолженности перед федеральным бюджетом по бюджетным кредитам, полученным до года начала реализации государственной программы оздоровления экономической ситуации в субъектах Российской Федерации. При этом оставшимся в третьей группе регионам (44 – 50 места в рейтинге), а также регионам, которые по уровню государственного долга оказались в четвертой группе, заняв в рейтинге места с 51 по 60 (всего 25 регионов), необходимо осуществить списание 40% аналогичной задолженности (при ее наличии). Подобное списание компенсирует эмиссионное финансирование со стороны Центрального банка РФ погашения кредитов регионов перед коммерческими банками по ставке, увеличенной в 1,1 раза. При этом оставшаяся часть фактически изъятой (вследствие списания субъектам Российской Федерации части задолженности по бюджетным кредитам) из обращения денежной массы, будет предоставлена Правительству РФ Центральным банком РФ в качестве компенсации выпадающих таким образом доходов федерального бюджета.

Несмотря на то, что реализация первых четырех шагов, направленная на «расчистку» долговых обязательств, несколько оздоровит ситуацию в наиболее проблемных в плане объема долговой нагрузки региональных бюджетов и создаст предпосылки к улучшению состояния их экономики и социальной сферы, необходимо, не более чем через 1 – 2 года после запуска рассмотренного выше механизма, приступить к реализации Государственной программы поддержки регионально-инвестиционной модели экономического роста России. Рассмотрим порядок ее реализации подробнее:

1. Все субъекты Российской Федерации следует оценить на предмет расходной части их региональных бюджетов. При условии начала полномасштабной реализации государственной программы оздоровления экономической ситуации в регионах России, из данных расходов по объективным причинам уже будут исключены расходы на погашение кредитов в регионах-участниках государственной программы.

«Исторически сложившиеся» за три года, предшествующих плановому, расходы всех российских регионов следует оценить с использованием двух показателей:

– средний за последние три года удельный вес расходов регионального бюджета на здравоохранение к общей величине его расходов;

– средний за последние три года удельный вес расходов на исполнение социальных обязательств (без обязательств в области здравоохранения) к общей величине его расходов.

По итогам проведения данной процедуры должно быть сформировано три реестра субъектов Российской Федерации и в рамках каждого из реестров определено среднее значение удельного веса расходов региональных бюджетов на здравоохранение и социальное обеспечение.

Кроме того, следует ежегодно на предстоящий (плановый) год оценивать удельный вес собственных расходов регионов по названным направлениям и за счет эмиссионных средств (механизм должен быть определен совместным решением Правительства РФ и Банка России) профинансировать расходные обязательства на здравоохранение и социальное обеспечение региональных бюджетов тех субъектов Российской Федерации, которые будут иметь удельный вес названных расходов ниже среднего значения соответствующего показателя среднего по регионам России. Объем финансирования должен обеспечить доведение уровня соответствующих расходов до среднероссийского уровня.

В целях исключения фактов сознательного занижения названных расходов органами власти субъектов Российской Федерации на этапе формирования региональных бюджетов, «дофинансированию» должна подлежать лишь величина разницы между абсолютным значением конкретного вида расходов, соответствующим среднему значению удельного веса данного вида расходов по всем регионам России, входящим в один из трех реестров, и абсолютным значением, соответствующим средней за три предшествующих года величине удельного веса аналогичного вида расходов бюджета конкретного региона.

Показатель удельного веса соответствующих расходов в общей величине расходов региональных бюджетов, как ориентир для выравнивания ситуации в регионах может дать позитивный эффект в течение 1 – 2 лет. В дальнейшем следует использовать более сложные критерии для оценки ситуации в субъектах Российской Федерации.

2. Начиная со второго или третьего года реализации Государственной программы поддержки регионально-инвестиционной модели экономического роста Российской Федерации, для определения регионов,

в которых должен использоваться эмиссионный механизм финансирования их опережающего развития, целесообразно использование следующих показателей:

- соотношение расходов регионального бюджета на здравоохранение и среднесписочной численности населения региона;
- средняя заработная плата работников учреждений, финансируемых за счет средств консолидированного регионального бюджета;
- средняя величина полезной жилой площади в расчете на одного жителя региона.

В данный период, по аналогии с первым этапом реализации государственной программы должно быть сформировано четыре реестра регионов России и в рамках каждого из реестров определено среднее для всех регионов значение приведенных выше показателей за три предшествующих года.

Ежегодно на предстоящий (плановый) год подлежит оценивать средние душевые значения расходов региональных бюджетов на здравоохранение и образование, а также среднюю заработную плату работников бюджетной сферы в регионе и среднее региональное значение обеспеченности жилой площадью в расчете на одного жителя региона. За счет эмиссионного финансирования (механизм должен быть определен совместным решением Правительства РФ и Банка России) подлежат обеспечению расходные обязательства на здравоохранение, образование, оплату труда и жилищное обеспечение бюджетов регионов, имеющих соответствующие средние значения ниже, чем среднероссийские, до уровня средней по регионам величины. В целях исключения фактов сознательного занижения названных расходов органами власти регионов на этапе формирования своих бюджетов, дофинансированию подлежит разница между величиной расходов регионального бюджета по соответствующему направлению не ниже ее среднего за последние три года значения и средним значением аналогичного среднего показателя для регионов, входящих в соответствующий реестр.

Комплексная реализация Государственной программы оздоровления экономической ситуации в регионах Российской Федерации и Государственной программы поддержки регионально-инвестиционной модели экономического роста Российской Федерации предполагает внесение некоторых дополнений в существующий механизм оценки эффективности деятельности должностных лиц органов власти регионального уровня.

В период реализации предложенных государственных программ нам представляется целесообразным достижение соблюдения следующих оценочных показателей:

- обеспечение в период реализации государственных программ среднегодовых темпов роста инвестиций в экономику региона на уровне не ниже, чем среднегодовые темпы роста суммарной величины расходов регионального бюджета на здравоохранение, образование, социальное и жилищное обеспечение;

- недопущение в период реализации государственных программ увеличения удельного веса среднегодового значения просроченной дебиторской задолженности исполнителей государственных и муниципальных контрактов в общей величине расходов регионального бюджета за год;

- обеспечение, начиная с третьего года реализации Государственной программы оздоровления экономической ситуации в регионах Российской Федерации, темпов роста валового регионального продукта на уровне не менее чем их среднее значение по регионам России;

- недопущение фактов существенного (более чем на 10%) превышения стоимости продукции (работ, услуг), оплачиваемых за счет средств консолидированного бюджета региона, в сравнении со средней стоимостью аналогичных видов продукции (работ, услуг), оплачиваемых за счет средств консолидированных бюджетов регионов соответствующего федерального округа.

Таким образом, нами представлены основные направления совершенствования механизма межбюджетных отношений, предполагающие создание предпосылок для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости региональных и местных бюджетов, а также выхода экономики российских регионов на траекторию устойчивого экономического роста, обеспечивающего всестороннее повышение уровня и качества жизни граждан России.

Практическая реализация результатов проведенного исследования требует внесения изменений и дополнений в действующие, а также принятия ряда новых нормативных правовых актов.

В ст. 34 БК РФ «Принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с

использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)».

По нашему мнению, формулировку данного принципа целесообразно дополнить понятием безубыточности деятельности бюджетных организаций, предполагающим, что при планировании своих доходов и расходов им следует исходить из необходимости достижения положительного финансового результата своей финансово-хозяйственной деятельности. В большей степени данная норма будет относиться к автономным бюджетным учреждениям. Целесообразность этого изменения обусловлена тем, что финансировать объем и качество государственных услуг, следует основываясь на базовых принципах рыночной экономики. Государство создает новый правовой и финансовый механизм способный гибко и адекватно обеспечивать стремительно меняющиеся потребности нашего общества, в условиях масштабной модернизации страны. Иными словами, финансовые ресурсы государства направляются на эффективное удовлетворение государственными (муниципальными) учреждениями законных потребностей, как отдельного гражданина, так и всего общества в целом, а не на содержание государственными учреждениями самих себя. Существующий ранее «затратный метод» бюджетного финансирования государственных (муниципальных) учреждений изжил себя, когда экономия в расходах государственного учреждения приводила к урезанию на следующий год его бюджетного финансирования.

С точки зрения решаемых задач бюджетные учреждения дифференцированы по степени имущественной и финансовой самостоятельности в рыночных условиях, и, соответственно, меняются подходы к финансовому контролю их деятельности. Казенные учреждения в основном решают задачи обороноспособности и безопасности страны, поэтому они функционируют в условиях наибольшего контроля со стороны государства. Проверка органами федерального казначейства наличия денежных обязательств казенного учреждения включает в себя предварительный контроль по всем видам расходов, а также текущий и последующий контроль (п. 5.1 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»). Бюджетные учреждения, в большей степени, решают задачи в рамках приоритетных национальных проектов и развития регионов. Поэтому государственный контроль в основном – последующий по результатам выполнения государственного задания. Предварительный финансовый контроль осуществляется только на стадии санкционирования бюджетных расходов по целевым субсидиям и

бюджетным инвестициям (п. 5.1 ст. 32 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»). Наибольшей имущественной и финансовой самостоятельностью обладают автономные бюджетные учреждения, которые решают задачи в сфере социального развития. Прежде всего, это образование, культура и спорт. Наблюдательный совет автономного учреждения, по сути, является основным контрольно-надзорным органом, который, пусть и опосредованно, но осуществляет финансовый контроль государства (муниципалитета) как собственника имущества, закрепленного за автономным учреждением (ст. 10 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»). Последующий контроль также осуществляется по результатам деятельности автономного учреждения в целом.

В Приказ Минфина России от 29.12.2017 № 264н «О формировании отчета Министерства финансов Российской Федерации о результатах мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета (главными распорядителями средств федерального бюджета, главными администраторами доходов федерального бюджета, главными администраторами источников финансирования дефицита федерального бюджета)» необходимо внести ряд дополнений:

1. Одним из направлений оценки качества финансового менеджмента является «Управление активами», а также показателей, позволяющих провести оценку качества в рамках данного направления. Одним из основных критерием измерения активов организации является показатель ликвидности. В данном нормативном правовом акте не уделяется внимания анализу указанного показателя.

2. На основании информации предоставляемой по установленной форме (приложение 10 к Приказу № 264н) невозможно оценить эффективность использования всего имущества, находящегося в оперативном управлении, так как данные сведения касаются только недвижимого имущества, но в распоряжении бюджетных организаций находится иное имущество, в том числе относящееся к категории особо ценного.

3. Мероприятия, направленные на обеспечение достижения целевых значений показателей качества финансового менеджмента, в основном, содержат административные меры и недостаточно учитывают экономические. В качестве приведенных в приказе мероприятий предусмотрены:

– разработка и актуализация внутренних приказов главных распорядителей средств федерального бюджета, регламентирующих

выполнение бюджетных процедур и операций в рамках финансового менеджмента;

- установление в положениях о структурных подразделениях, в должностных регламентах сотрудников обязанностей и полномочий по осуществлению бюджетных процедур и операций в рамках финансового менеджмента;

- актуализация карт внутреннего финансового контроля;

- совершенствование информационного взаимодействия между структурными подразделениями (сотрудниками);

- повышение уровня (качества) автоматизации информационно-аналитических систем (сокращение сроков подготовки документов);

- повышение квалификации и переподготовка руководителей структурных подразделений и сотрудников, осуществляющих бюджетные процедуры и операции в рамках финансового менеджмента;

- стимулирование должностных лиц за добросовестное (недобросовестное) исполнение обязанностей при осуществлении бюджетных процедур и операций.

Данные мероприятия не учитывают повышение качества управления финансовыми потоками с целью оптимизации рисков, а именно обеспечение формирования денежных средств в достаточном объеме для покрытия потребностей организации; оптимизацию оборота денежных средств; максимизацию прибыли и качество управления рисками при осуществлении предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. На основании анализа и оценки финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета Минфину России целесообразно сформировать более подробный перечень мероприятий, направленных на повышение качества финансового менеджмента, содержащих не только административный, но и экономический характер. В связи с этим, необходимо обновить региональные и муниципальные нормативные правовые акты с учетом положений, определяющих новые направления и показатели оценки качества финансового менеджмента.

В целях обеспечения единого подхода к пониманию сущности эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, представляется целесообразным в разделе I «Приоритеты государственной политики в сфере реализации Программы» государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» [2], определить эффективное и ответственное управление

региональными и муниципальными финансами как основанную на принципах открытости и прозрачности формализованную деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению и контролю за исполнением региональных и муниципальных бюджетов, организации бюджетного учета, формированию и утверждению бюджетной отчетности в целях решения задач поступательного социально-экономического развития региона за счет оптимального распределения и использования имеющегося ресурсного потенциала, осуществления действенного контроля за эффективностью и целесообразностью его использования, достижения и поддержания сбалансированности региональных и местных бюджетов путем бюджетной консолидации, реализации мер по ограничению роста государственного и муниципального долга, созданию стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий.

Изложенные положения являются во многом дискуссионными. Реализация отдельных предложений потребует внесения изменений, как минимум, в бюджетное законодательство и законодательство, регламентирующее деятельность Банка России, а в ряде случаев могут потребоваться изменения в структуре аппарата органов исполнительной власти и частичное изменение реализуемых ими функций. Отдельные вопросы взаимодействия должны быть согласованы в отношении Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов регионов и муниципальных образований.

Положительную роль может сыграть контроль со стороны представительных органов власти, осуществляемый на всех стадиях бюджетного процесса. Повысит эффективность программных мероприятий дальнейший перевод в системное русло и профессионализация контрольных функций со стороны общественных организаций, включая непарламентские партии и движения, например, такие как Общероссийский народный фронт.

Только путем консолидации усилий представителей всех конструктивно настроенных слоев общества можно вывести национальную экономику на траекторию устойчивого экономического роста, темпы которого будут превышать среднемировые и минимально зависеть от мировой политической и экономической конъюнктуры. Эффективное и ответственное управление региональными и муниципальными финансами является одним из ключевых факторов обеспечения такого роста в современных условиях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В силу специфики административно-территориального устройства России, региональным и муниципальным бюджетам отводится важная роль в системе межбюджетных отношений, обеспечении сбалансированности бюджетной сферы с позиции задач, стоящих перед органами власти различного уровня и объемов выделяемых в их распоряжение ресурсов. Это обуславливает необходимость поиска новых подходов к решению задач по обеспечению эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами.

Отсутствие единообразия подходов к пониманию путей совершенствования механизмов эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, значительная дифференциация субъектов и муниципальных образований по уровню экономического развития территорий и, соответственно, уровню их бюджетной обеспеченности, наличие разноплановых региональных рисков, а также высокая динамика внесения изменений в бюджетное законодательство в целях его совершенствования существенно осложняют работу по выявлению общих признаков и условий реализации эффективных практик управления государственными и муниципальными финансами. Учитывая изложенное, особую роль в современных условиях приобретает дальнейшее совершенствование методического инструментария оценки эффективности функционирования как отдельных механизмов управления финансами в конкретных регионах и муниципальных образованиях, так и оценки его соответствия существующим нормативным требованиям и вызовам в целом.

В действующих нормативных правовых актах, содержащих требования и рекомендации по организации эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, сделан акцент на такие элементы системы управления, как анализ и оценка и, в недостаточной мере, учтены такие важные его характеристики, как единство подходов к оценке для различных регионов и муниципальных образований, понятность и прозрачность рекомендуемого методического аппарата, комплексный характер, сопоставимость показателей во времени, открытость не только конечных результатов, но и исходных материалов для проведения оценки.

Предлагается определить в методических документах Минфина России эффективное и ответственное управление региональными и муниципальными финансами как основанную на принципах открытости и

прозрачности формализованную деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению, исполнению и контролю за исполнением региональных и муниципальных бюджетов, организации бюджетного учета, формированию и утверждению бюджетной отчетности в целях решения задач поступательного социально-экономического развития региона за счет оптимального распределения и использования имеющегося ресурсного потенциала, осуществления действенного контроля за эффективностью и целесообразностью его использования, достижения и поддержания сбалансированности региональных и местных бюджетов путем бюджетной консолидации, реализации мер по ограничению роста государственного и муниципального долга, созданию стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий.

В настоящее время, несмотря на проводимую работу по повышению эффективности и ответственности в процессе формирования региональных и муниципальных бюджетов и использования бюджетных средств, сохраняется ряд существенных проблем, требующих своего практического решения.

Проводимые Минфином России, представителями экспертного сообщества периодические мониторинги качества управления региональными и муниципальными финансами свидетельствуют, что регионы, в которых бы не требовали своего совершенствования сложившиеся механизмы эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, практически отсутствуют.

В исследовании, на основании анализа актуальных проблем и условий реализации региональной политики в сфере управления финансами в рамках действующего законодательства, рассмотрения сложившейся практики эффективного управления финансами в отдельных регионах России и изучения международного опыта самоуправления регионов и муниципалитетов в сфере финансов в странах с федеративной формой государственного устройства предложены направления дальнейшего совершенствования механизмов эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами в России в современных условиях:

– разработаны механизмы оценки качества управления региональными и муниципальными финансами в целях повышения его эффективности, оценки хода реализации задач по повышению

эффективности управления финансами и эффективности осуществления внешнего государственного финансового контроля на региональном и муниципальном уровнях;

- разработана методика ранжирования задач с учетом их приоритетности в целях оптимизации финансово-экономического обеспечения развития региона;

- разработана методика прогнозирования уровня инфляции при формировании региональных и муниципальных бюджетов;

- разработана методика сравнительной оценки эффективности использования источников долгосрочных заимствований для финансирования дефицита региональных бюджетов;

- разработаны методические рекомендации по оценке эффективности осуществления внешнего государственного финансового контроля на региональном и муниципальном уровне;

- разработаны методические рекомендации по оценке достижения национальных целей и выполнения стратегических задач применительно к деятельности органов власти субъектов Российской Федерации;

- предложены пути совершенствования механизма межбюджетных отношений в России в целях обеспечения устойчивого экономического роста регионов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 (ред. от 29.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков».

2. Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 (ред. от 27.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.07.2019).

4. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 1 марта 2018 года.

5. Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований / [Электронный ресурс]. – URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance (дата обращения: 08.07.2019).

6. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (утв. Минфином России).

7. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под общ. ред. А.Г. Грязновой. - М.: Финансы и статистика, 2004. - 1168 с.

8. Результаты оценки качества управления региональными финансами за 2018 год / [Электронный ресурс]. – URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance.# (дата обращения: 27.09.2019).

9. Интервью Первого вице-премьера - Министра финансов Антона Силуанова газете «Московский комсомолец» 16.07.2019. Об обеспечении экономического роста, реализации нацпроектов и поддержке предпринимателей / [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.minfin.ru/ru/#> (дата обращения: 23.07.2019).

10. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 года.

11. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с

«Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»).

12. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах».

13. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

14. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

15. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

16. Распоряжение Правительства РФ от 04.03.2013 № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами».

17. Результаты оценки качества управления региональными финансами за 2017 год / [Электронный ресурс]. – URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance (дата обращения: 08.07.2019).

18. Результаты оценки качества управления региональными финансами за 2016 год / [Электронный ресурс]. – URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance (дата обращения: 08.07.2019).

19. Приказ Минфина России от 03.12.2010 № 552 (ред. от 28.04.2018) «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами».

20. Рейтинговое агентство «Эксперт РА». Долги российских регионов в 2018 году / [Электронный ресурс]. – URL: https://www.raexpert.ru/researches/regions/dolg_2019 (дата обращения: 08.07.2019).

21. Данц А.А. Общие проблемы муниципальных образований и пути их решения // Финансы. - 2018. - № 11 / [Электронный ресурс]. – URL: <http://bujet.ru/article/360484.php> (дата обращения: 18.07.2019).

22. Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2019. № 4 (87). Март / Бобылев Ю., Дерюгин А., Зубаревич Н., Цухло С. Под ред. Гуревича В.С., Дробышевского С.М., Кадочникова П.А., Колесникова А.В., Мау В.А., Синельникова-Мурылева С.Г.; Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, Российская академия народного хозяйства и

государственной службы при Президенте Российской Федерации. - 22 с. / [Электронный ресурс]. – URL: http://www.iep.ru/les/text/crisis_monitoring/2019_4-87_March.pdf (дата обращения: 9.07.2019).

23. Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

24. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах / Под ред. Анвара Шаха. – М.: Всемирный Банк, Весь мир, 2010. – 416 с.

25. Пименов Е.А. Бюджетный федерализм в Канаде и России: сравнительно-правовой анализ // Современное право. – 2011. – № 9. – С. 15-20.

26. Феоктистов Д.Е. Особенности функционирования современной австрийской модели федерализма // Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции «Новейшие достижения и успехи развития юриспруденции». – Краснодар: Федеральный центр науки и образования «Эвенсис». - 2017. – С. 5 - 7.

27. Михайлова А.А., Климанов В.В. Модель бюджетного федерализма Индии: сходство и различия с Россией // Финансовый журнал. – 2018. – № 1. – С. 61 - 70.

28. Кривоносова Н.Я. Организация местного самоуправления и состояние местных бюджетов Германии и России: сравнительный анализ // Известия Байкальского государственного университета. – 2018. – Т.28, № 2. – С. 208–222.

29. Карпов Э.С. Правовое регулирование бюджетного контроля в Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. IX междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск: СибАК, 2012. – С. 146-152.

30. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, Е.М. Ашмарина и др.; под ред. Е.Ю. Грачевой. - М.: Проспект, 2009. – 576 с.

31. Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. - М.: Юриспруденция, 2009. – 161 с.

32. Федеральный закон № 6-ФЗ от 07.02.2011 (ред. от 27.12.2018) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

33. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019) «О Счетной палате Российской Федерации».

34. Закон Ярославской области от 01.10.2010 № 30-з «Устав (Основной Закон) Ярославской области».

35. Закон Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ «Устав (Основной Закон) Владимирской области».

36. Закон Владимирской области от 24.11.2000 № 82-ОЗ «О бюджетном процессе во Владимирской области».

37. Закон Владимирской области от 12.12.2011 № 110-ОЗ «О Счетной палате Владимирской области».

38. Постановление Губернатора Владимирской области от 19.0.2005 № 517 «Об утверждении Положения о контрольно-ревизионной инспекции администрации области».

39. Решение Владимирского городского Совета народных депутатов от 29.06.2005 № 231 «Об Уставе муниципального образования город Владимир».

40. Решение Совета народных депутатов города Владимира от 19.09.2007 № 223 «О Положении о бюджетном процессе в г. Владимире».

41. Постановление главы города Владимира от 14.12.2009 № 3994 «Об утверждении Административного регламента исполнения контрольно-ревизионным отделом финансового управления администрации г. Владимира функции по осуществлению финансового контроля на территории г. Владимира организаций, финансируемых из средств бюджета города, а также муниципальных унитарных и муниципальных казенных предприятий города, при использовании средств бюджета города, средств государственных внебюджетных фондов, средств других уровней бюджета, а также имущества и материальных ценностей, находящихся в муниципальной собственности».

42. Коробко С.А. Система управления рисками бюджетного процесса субъекта РФ // *Terra economicus*. – 2012. - № 3. – С. 54–58.

43. Горохова Д.В. Управление бюджетными рисками субъектов РФ: современный взгляд и перспективы развития // *Финансовый журнал*. - 2013. - № 3. – С. 55–62.

44. Янов В.В. Бюджетные риски муниципального образования в стратегии регионального развития // *Экономика и управление: проблемы решения*. – 2014. - № 8. – С. 138–141.

45. Pulay G., Mate J., Nemeth I., Zelei A. Budgetary Risks of Monetary Policy with Special Regard to the Debt Rule // *Public Finance Quarterly*. – 2013. - № 1. - pp. 11–34.

46. Schilperoort W., Wierts P. Illuminating Budgetary Risks: The Role of Stress Testing // *OECD Journal on Budgeting*. – 2012. - № 3. – pp. 1–18.

47. Колесов Р.В. Методические подходы к совершенствованию финансово-экономического обеспечения культурообразующей среды

Ярославской области // Ярославский педагогический вестник. – 2013. - № 1. - С. 94–99.

48. Российский статистический ежегодник / [Электронный ресурс]. – URL:

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078 (дата обращения 10.06.2019).

49. Официальный сайт Департамента финансов Воронежской области / [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gfu.vrn.ru/> (дата обращения 18.07.2019).

50. Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Воронежской области / [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.ksp-vrn.ru/> (дата обращения 18.07.2019).

51. Официальный сайт Департамента финансов Ярославской области / [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.yarregion.ru/depts/depfin/default.aspx> (дата обращения 18.07.2019).

52. Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Ярославской области / [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kspalata76.yarregion.ru/> (дата обращения 18.07.2019).

53. Официальный сайт Министерства финансов Республики Мордовия / [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.minfinrm.ru/> (дата обращения 18.07.2019).

54. Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Республики Мордовия / [Электронный ресурс]. – URL: <http://sp.e-mordovia.ru/metodicheskie-materialy.html> (дата обращения 18.07.2019).

55. Постановление Правительства Ярославской области от 10.06.2014 № 565-п (ред. от 28.03.2019) «О государственной программе Ярославской области «Создание условий для эффективного управления региональными и муниципальными финансами в Ярославской области» на 2014 – 2021 годы».

56. Приказ Департамента финансов Ярославской области от 04.03.2019 № 7н (ред. от 05.06.2019) «Об утверждении ведомственной целевой программы департамента финансов Ярославской области на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов и признании утратившими силу отдельных приказов департамента финансов Ярославской области».

57. Постановление Правительства РФ от 30.03.2015 № 292 «О дополнительных условиях и порядке проведения в 2015 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам».

58. Постановление Правительства РФ от 25.08.2015 № 886 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

59. Рейтинговое агентство РИА Рейтинг. Показатели уровня долговой нагрузки субъектов РФ – итоги 2018 года / [Электронный ресурс]. – URL: <http://riarating.ru/> (дата обращения 18.07.2019).

60. Проскурнова К.Ю. Институциональные основы регионального развития: монография / канд. эконом. наук К.Ю. Проскурнова. – Ярославль: ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС», 2019. – 74 с.

61. Региональный бюджет и факторы, влияющие на его формирование: монография / кол. авторов; под научн. ред. В.А. Кваши. – Ярославль: Канцлер, 2019. – 122 с.

62. Kvasha V.A., Kolesov R.V., Kozlova D.S. Improvement of the methodology for assessing the predicted efficiency of government programs based on the political economy analysis // *Marx and Modernity: A Political and Economic Analysis of Social Systems Management*, 2019. – Part IV. - pp. 609-620.

63. Rodina G.A., Neklyudov V.A., Tumanov D.V. Political Economy Today: Did M.I. Tugan-Baranovsky's Prophecy Come True? // *Marx and Modernity: A Political and Economic Analysis of Social Systems Management*, 2019. – Part I. – pp. 119-132.

64. Колесов Р.В., Тарасова А.Ю., Козлов Г.Е. Прогнозирование уровня инфляции при формировании региональных и муниципальных бюджетов // *Экономика. Налоги. Право*, 2019. - Т. 12. - № 4. - С. 102-110.

65. Колесов Р.В., Кваша В.А., Туманов Д.В. Совершенствование механизмов управления региональными и муниципальными финансами: оценка и рекомендации // *Вестник БИСТ*, 2019. – № 3 (44). – С. 65 – 80.

66. Колесов Р.В., Бурькин А.Д., Кваша В.А. Пути повышения эффективности механизма межбюджетных отношений в России в целях обеспечения устойчивого экономического роста регионов // *Вестник БИСТ*, 2019. – № 3 (44). – С. 103 – 111.

67. Синявский Н.Г., Юрченко А.В., Солодовникова К.И. Общие признаки и условия организации эффективного управления финансами в отдельных регионах России // *Вестник БИСТ*, 2019. – № 3 (44). – С. 92 – 102.

68. Быков В.А., Бурькин А.Д., Кокарев А.И. Внешний государственный финансовый контроль на региональном и муниципальном уровнях: оценка эффективности // *Вестник БИСТ*, 2019. – № 3 (44). – С. 81 – 91.

69. Колесов Р.В., Проскурнова К.Ю., Тарасова А.Ю.

Совершенствование системы управления региональными финансами в целях обеспечения устойчивого роста экономики регионов России // Финансовая экономика, 2019. – № 11 (часть 5). – С. 457-460.

70.Кваша В.А., Колесов Р.В., Туманов Д.В. Совершенствование механизмов управления региональными и муниципальными финансами: оценка и рекомендации // Вестник Академии, 2019. - № 2. - С. 75-87.

71.Колесов Р.В., Быков В.А., Юрченко А.В. Методические подходы к оценке эффективности осуществления внешнего государственного финансового контроля на региональном и муниципальном уровнях // Экономика и управление: проблемы, решения, 2019. - № 4. - Т. 2 (88). - С. 84-95.

72.Колесов Р.В., Кваша В.А., Туманов Д.В. Методические подходы к оценке регионов и муниципальных образований по совершенствованию качества управления бюджетами // Экономика и управление: проблемы, решения, 2019. - № 2. - Т. 9 (86). - С. 82-95.

73.Колесов Р.В., Козлова Д.С., Кокарев А.И. Совершенствование методики оценки прогнозируемой эффективности государственных программ // Экономика и управление: проблемы, решения, 2019. - № 2. - Т. 10 (86). - С. 77-85.

74.Колесов Р.В., Наумов И.А., Солодовникова К.И. Методика сравнительной оценки эффективности использования источников долгосрочных заимствований для финансирования дефицита региональных и муниципальных бюджетов // Экономика и управление: проблемы, решения, 2019. - № 1. - Т. 9 (85). - С. 21-29.

75.Колесов Р.В., Бурыкин А.Д., Кваша В.А. Совершенствование механизма межбюджетных отношений в России в целях обеспечения устойчивого экономического роста регионов // Экономика и управление: проблемы, решения, 2019. - № 1. - Т. 8 (85). - С. 103-111.

76.Колесов Р.В., Сироткин С.А., Туманов Д.В. Механизм оценки качества управления региональными и муниципальными финансами в целях повышения его эффективности // Теоретическая экономика, 2019. – № 9 (57). – С. 58 – 67.

77. Колесов Р.В., Комарова К.А., Бараева Ю.В. Методические подходы к оценке достижения национальных целей и выполнения стратегических задач применительно к деятельности субъектов Российской Федерации // Финансовый бизнес, 2019. - № 5 (202). – С. 20-24.

78.Колесов Р.В., Барахоева А.Р., Козлова Д.С. Оценка эффективности государственных программ: методика и практика // Вестник БИСТ, 2019. – № 4 (45). – С. 49-57.

79.Райхлина А.В., Серафимович И.В., Конькова О.В. Формирование

электронной информационно-образовательной среды вуза: интеракция, развитие профессионального мышления, управление // Открытое образование, 2019. - № 1. - Т. 23. - С. 14 – 26.

80.Туманов Д.В. Концептуальные основы управления предприятием в условиях неоиндустриализации // Теоретическая экономика, 2019. – № 2 (50). – С. 72-78.

81.Коречков Ю.В., Иванов С.В. Системный подход к управлению долговой устойчивостью региона // Финансовая экономика, 2019. - № 11. - С. 596-600.

82.Быков В.А., Колесов Р.В., Тарасова А.Ю. Комплексный подход к прогнозированию уровня инфляции // Вестник Московского финансово-юридического университета, 2019. - № 1. – С. 49-58.

83.Бурыкин А.Д., Тарасова А.Ю. Методика анализа денежных средств и денежных потоков организации // Экономика и управление: проблемы, решения, 2019. - № 3. – Т.13 (87). – С. 99-106.

84.Колесов Р.В., Тарасова А.Ю. Теоретико-методическое обоснование применения прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в России // Теоретическая экономика, 2019. - № 4. – С. 47-53.

85.Грачева Ю.В., Тарасова А.Ю. Особенности налогообложения прибыли в РФ и эффект финансового рычага // Вестник Московского финансово-юридического университета, 2019. - № 2. – С. 23-33.

86.Колесов Р.В., Козлов Г.Е., Тарасова А.Ю. Комплексный подход к прогнозированию уровня инфляции при формировании региональных и муниципальных бюджетов // Экономика. Налоги. Право, 2019. - № 4. – Т. 12. – С. 102-110.

87.Ворова В.А., Проскурнова К.Ю. Институциональная роль саморегулируемых организаций в развитии региональной экономики // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2019. - № 4. – С. 21-28.

88.Проскурнова К.Ю. Сильные и слабые институты: организационная культура // Финансовая экономика. – 2019. - № 9 (часть 2). – С. 179-181.

89.Бурыкин А.Д., Быков В.А. Основные положения учета материальных затрат на предприятии // Экономика и управление: проблемы, решения, 2019. - № 3. - Т. 16. – С. 27-36.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А.1 - Анализ соответствия задач, ожидаемых результатов и целевых показателей (индикаторов) государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»

Задачи программы	Ожидаемые результаты	Подпрограммы	Задачи подпрограмм	Целевые показатели (индикаторы) программы	Примечание
<p>1. Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ</p>	<p>1. Увеличение количества субъектов РФ, не являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, на II этапе (2016 - 2020 гг.) до 13 регионов и сохранение на III этапе (2021 - 2024 гг.) достигнутого значения.</p> <p>2. Сохранение количества субъектов РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ, на II этапе (2016 - 2020 гг.) - до 6 регионов и сохранение на III этапе (2021 - 2024 гг.) достигнутого значения.</p> <p>5. Рост расчетной бюджетной обеспеченности по 10 наименее обеспеченным субъектам РФ (нарастающим итогом к уровню 2012 г.) на I этапе (2013 - 2015 гг.) - до 12,4%, на II этапе (2016 - 2020 гг.) - до 162%, на III этапе (2021 - 2024 гг.) - до 170%.</p> <p>7. Формирование и актуализация перечней полномочий, возложенных на ОГВ субъектов РФ и ОМСУ (2019-2024 гг.).</p>	<p>1. Подпрограмма Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы РФ</p>	<p>1. Нормативно-правовое регулирование в сферах управления государственными финансами в системе межбюджетных отношений.</p> <p>2. Совершенствование механизмов предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов РФ.</p> <p>3. Повышение ответственности федеральных органов исполнительной власти - субъектов бюджетного планирования и ОГВ субъектов РФ за эффективное использование межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение.</p>	<p>1. Показатель субъектов РФ, не являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.</p> <p>4. Показатель субъектов РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.</p> <p>Показатель 7. Темп роста расчетной бюджетной обеспеченности по 10 наименее обеспеченным субъектам РФ (нарастающим итогом к уровню 2012 г.).</p>	<p>1. За 12 лет реализации государственной программы предполагается выйти лишь на уровень, когда только 13 регионов из 85 (около 15%) не будут являться получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. При сохранении данной динамики рассчитывать на то, что все регионы России будут являться не дотационными можно лишь не ранее 2097 г.</p> <p>2. Формулировка ожидаемого результата 1 и ожидаемого результата 2, предполагающая сохранение на третьем этапе (а это 4 года реализации государственной программы) показателей, достигнутых на этапах 1 и 2 (в течение 8 лет реализации) свидетельствует, по нашему мнению, о низкой напряженности планов, подготовленных разработчиками государственной программы.</p> <p>3. Для целей упрощения последующего отражения несоответствия в государственной программе и в процессе ее анализа представляется целесообразным нумеровать (иным образом кодировать) не только подпрограммы и целевые показатели (индикаторы), но и задачи ее реализации, а также ожидаемые результаты.</p>

Задачи программы	Ожидаемые результаты	Подпрограммы	Задачи подпрограмм	Целевые показатели (индикаторы) программы	Примечание
<p>2. Сокращение дифференциации субъектов РФ по уровню их бюджетной обеспеченности, сбалансированности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов</p>	<p>Результат 1. Увеличение количества субъектов РФ, не являющихся дотачниками бюджетной помощи на уровне субъектов РФ, на II этапе (2016 - 2020 гг.) до 13 регионов и сохранение на III этапе (2021 - 2024 гг.) достигнутого значения.</p> <p>Результат 3. Снижение доли просроченной кредиторской задолженности субъектов РФ и местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ на III этапе (2021 - 2024 гг.) - до 0,13%. Результат 5. Рост расчетной бюджетной обеспеченности по 10 наименее обеспеченным субъектам РФ (нарастающим итогом к уровню 2012 г.) на I этапе (2013 - 2015 гг.) - до 12,4%, на II этапе (2016 - 2020 гг.) - до 162%, на III этапе (2021 - 2024 гг.) - до 170%.</p>	<p>Подпрограмма 2. Выравнивание финансовых возможностей субъектов РФ и местных бюджетов</p>	<p>1. Выравнивание субъектов РФ по уровню бюджетной обеспеченности.</p> <p>2. Предоставление межбюджетных трансфертов в целях создания условий для устойчивого исполнения субъектов РФ и местных бюджетов.</p>	<p>Показатель 1. Количество субъектов РФ, не являющихся дотачниками бюджетной помощи на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.</p> <p>Показатель 4. Количество субъектов РФ, в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение последних трех лет финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта РФ.</p>	<p>1. Если исходить из того, что среднегодовой уровень инфляции в России в период реализации программы составит 4%, то номинальный рост показателя расчетной бюджетной обеспеченности должен для всех субъектов РФ составить за 2013 - 2024 гг. не менее 160%, чтобы не произошло его снижение в реальном исчислении ($100\% \times 1,04^{12} = 160,1\%$). Таким образом, заявленный рост показателя за 12 лет в реальном исчислении должен составить лишь немногим более 10%. Более того, если исходить из того, что среднегодовое значение инфляции в период 2013 - 2018 гг., рассчитанное по данным Росстата, составило примерно 7,15%, то для сохранения уровня расчетной бюджетной обеспеченности в реальном исчислении на уровне 2012 г., его рост должен составить не менее 229% ($100\% \times 1,0715^{12} = 229\%$). Таким образом, заявленные величины нуждаются в оперативном пересмотре, т.к. формальное следование им может быть даже опасным и бюджет способен оставить ухудшенную реальную ситуацию с бюджетной обеспеченностью в регионах, имеющих наилучшую ситуацию. Кроме того, представляется логичным улучшение в результате реализации программы ситуации не в 10, а как минимум в 43-45 регионах России, что позволит вывести регионы, имеющие наилучшие показатели бюджетной обеспеченности хотя бы на уровень, на уровне средних значений на момент начала реализации программы.</p>
<p>3. Повышение эффективности управления государственными финансами субъектов РФ и муниципальных финансов, создание стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий</p>	<p>Результат 1. Увеличение количества субъектов РФ, не являющихся дотачниками бюджетной помощи на уровне субъектов РФ, на II этапе (2016 - 2020 гг.) до 13 регионов и сохранение на III этапе (2021 - 2024 гг.) достигнутого значения.</p> <p>Результат 4. Рост доли расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, формируемых в рамках региональных программ, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на I этапе (2013 - 2015 гг.) - до 70%, к 2018 г. - до 86%.</p>	<p>Подпрограмма 3. Содействие повышению качества управления региональным муниципальными финансами</p>	<p>Поддержка реализации региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов и мониторинг достигнутых результатов.</p> <p>Обеспечение методической поддержки и применение мер стимулирующего характера в целях повышения качества управления муниципальными финансами.</p>	<p>5. Доля просроченной кредиторской задолженности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ.</p> <p>8. Доля исполнено-используемых, контрольно-надзорных и разрешительных полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, закреплённых за органами</p>	<p>1. Применительно к задаче 3 следует отметить, что конкретизировав ее решение в рамках подпрограмм, разработанные отождеждуют требования «повышения эффективности при управлении финансами» и «создания стимулов наращивания собственного потенциала территорий» с повышением качества управления финансами и повышением эффективности деятельности по развитию территорий. Это приводит к возникновению несоответствия между сформулированной задачей реализации программы в целом и содержимым одной из подпрограмм. 2. Результат 4 сформулирован только с привязкой к I этапу, а в дальнейшем он определен для 2018 г. Нет ясности, какое значение должно быть на момент завершения реализации программы, почему оптимальной должна быть величина расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в рамках региональных программ не ниже именно 86%, значены ли органы власти регионов стремиться к повышению значения данного показателя после 2019 г. или на достигнутых результатах следует остановиться.</p>

Задачи программы	Ожидаемые результаты	Подпрограммы	Задачи подпрограмм	Целевые показатели (индикаторы) программы	Примечание
	<p>Результат 6. Повышение доли исполнительно-распорядительных, контрольно-надзорных и разрешительных полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, закрепленных за ОГВ субъектов РФ, в общем количестве указанных полномочий, относящихся к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, на II этапе (2016 - 2020 гг.), - до 30%.</p>	<p>Подпрограмма 4. Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти и контроля за осуществлением федеральных полномочий</p>	<p>3. Стимулирование роста уровня социально-экономического развития субъектов РФ и МО.</p>	<p>Доля государственной власти субъектов РФ, в общем количестве указанных полномочий, относящихся к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.</p>	
<p>4. Совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти</p>	<p>Результат 3. Снижение доли просроченной кредиторской задолженности субъектов РФ и местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ на III этапе (2021 - 2024 гг.) - до 0,13%.</p> <p>Результат 4. Рост доли консолидированных бюджетов субъектов РФ, формируемых в рамках региональных программ, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на I этапе (2013 - 2015 гг.) - до 70%, к 2018 г. - до 86%.</p>		<p>1. Формирование и актуализация перечней полномочий, возложенных на ОГВ субъектов РФ и ОМСУ. 2. Минимизация установления на федеральном уровне требований (правил, норм, нормативов, стандартов), определяющих объемы расходов региональных и местных бюджетов на реализацию расходных полномочий ОГВ субъектов РФ и ОМСУ. 3. Совершенствование организационных основ местного самоуправления; совершенствование механизмов и условий передачи (делегирования) полномочий между уровнями публичной власти в РФ, правовой базы для осуществления переданных субъектам РФ и МО полномочий РФ и организации эффективного контроля за их осуществлением.</p>	<p>Показатель 8. Доля исполнительно-распорядительных, контрольно-надзорных и разрешительных полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, в общем количестве указанных полномочий, относящихся к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.</p>	<p>1. Результат 3 следовало сформулировать так, чтобы динамика снижения доли просроченной кредиторской задолженности бюджетов субъектов РФ могла мониториться, начиная уже со 2-го года реализации государственной программы. Подобное представление одного из семи ожидаемых результатов может привести к тому, что какие либо положительные изменения вследствие снижения просроченной кредиторской задолженности региональных бюджетов на протяжении 12 лет реализации программы будут отсутствовать, а в последний год ее реализации (если государственная программа не будет свернута до момента его наступления в установленном порядке) будут приняты меры, направленные на достижение соответствующего целевого значения, вводящие архаичный характер. Это идет кардинальным образом в разрез с фундаментальными установками руководства страны, в соответствии с которыми положительными результатами реализации используемых механизмов совершенствования сложившейся системы, в том числе системы эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, должны опускаться уже на современном этапе развития, а не по истечении значительных периодов времени в будущем. 2. Формулировка Результата 4 вызывает опасения, что в регионах с высокой долей расходов в консолидированном региональном бюджете субъектов МО, стремление достичь указанного результат приведет к негативному изменению сложившейся структуры расходов в сторону несопоставимого увеличения объемов расходов в рамках региональных программ за счет снижения абсолютных и относительных показателей расходов бюджетов МО.</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица Б.1 - Анализ признаков эффективной реализации практики управления региональными и муниципальными финансами в отдельных регионах России в 2016 – 2018 годах

Описанием признаков эффективных практик управления региональными и муниципальными финансами	Средние значения за 2016 – 2018 годы рассматриваемых показателей, характеризующих в совокупности эффективность управления региональными и муниципальными финансами		Среднее значение по исследуемым регионам		Примечание
	Воронежская область	Иркутская область	Ямало-Ненецкий автономный округ		
1	2	3	4	5	6
<i>I. Качества бюджетного планирования</i>					
Оценка удельного веса расходов бюджета субъекта РФ, исполняемых в рамках государственных программ, в общем объеме расходов бюджета в отчетном финансовом году, %	97,79	99,45	96,69	97,98	
Оценка утвержденных бюджетов субъектов РФ на предмет включения в состав доходов дотаций из федерального бюджета в размерах, не превышающих предусмотренных в федеральном бюджете объемов	100,0	100,0	100,0	100,0	Учитывая, что в исследуемых регионах в анализируемом периоде региональные бюджеты утверждались с соблюдением установленных требований о включении в состав доходов дотаций из федерального бюджета, показатель принимается равным 100%
Оценка отклонения исполнения регионального бюджета по доходам без учета безвозмездных поступлений и возврата остатков целевых средств в федеральный бюджет к первоначально утвержденному уровню	91,96	84,27	80,53	85,59	Показатель для целей применяемой методики оценки формируется путем вычитания из 100% значения величины фактического отклонения. Таким образом, экономический смысл показателя характеризует величину соответствия фактической величины доходов региональных бюджетов плановому значению
Оценка наличия результатов ежегодного анализа эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот и ставок налогов, представленных в законодательный ОГВ субъекта РФ	100,0	100,0	100,0	100,0	
Оценка соотношения недополученных доходов по региональным налогам и по налогу на прибыль организаций в результате действия налоговых льгот, установленных законодательными (представительными) ОГВ субъектов РФ и общего объема поступивших региональных налогов и налога на прибыль организаций	96,17	89,66	86,44	90,76	Показатель для целей применяемой методики оценки формируется путем вычитания из 100% значения величины фактического отклонения. Таким образом, экономический смысл показателя характеризует долю фактической величины полученных доходов региональными бюджетами от поступления региональных налогов и налога на прибыль организаций в максимально возможной величине

1	2	3	4	5	6
Оценка объема планируемых к привлечению бюджетных кредитов от других бюджетов бюджетной системы, предусмотренных в качестве источника финансирования дефицита бюджета субъекта РФ, за исключением бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ, в первоначальной редакции закона о бюджете сверх предусмотренного на федеральном уровне	93,44	88,29	88,59	90,11	Показатель оценивался в течение двух лет анализируемого периода. Для целей применяемой методики оценки его значение формируется путем вычитания из 100% значения величины, полученной в ходе рейтинговой оценки
Оценка коллинеивности внесенных изменений в закон о бюджете субъекта РФ	89	97	97	94,33	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и формируется путем вычитания полученного таким образом значения из 100%.
		2.	<i>Качество исполнения бюджета</i>		
Оценка удельного веса зареферированных средств бюджета субъекта РФ в общем объеме расходов бюджета субъекта РФ	2,34	0,04	1,7	1,36	-
Оценка соотношения объема просроченной кредиторской задолженности субъекта РФ и бюджетных и автомобильных учреждений субъекта РФ к общей величине расходов бюджета субъекта РФ	99,99	99,97	100,0	99,99	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и формируется путем вычитания полученного таким образом значения из 100%.
Объем просроченной кредиторской задолженности по выплате заработной платы и пособий по социальной помощи населению за счет средств бюджета субъекта РФ	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к - 0% при наличии просроченной кредиторской задолженности по выплате заработной платы и пособий по социальной помощи населению за счет средств бюджета субъекта РФ; - 100% при отсутствии такой задолженности
Наличие результатов оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета субъекта РФ и формирование их ежегодного рейтинга на основе методики, утвержденной НПА субъекта РФ	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к - 0% при отсутствии результатов оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета субъекта РФ и формирование их ежегодного рейтинга на основе методики, утвержденной НПА субъекта РФ; - 100% при проведении такой оценки.
Оценка покрытия расходов бюджета субъекта РФ собственными средствами без привлечения заемных средств	97,92	97,37	100,00	98,43	-
Оценка отклонения объема расходов бюджета субъекта РФ в IV квартале от среднего объема расходов за 1-3 квартала, без учета расходов, произведенных за счет целевых средств, поступивших из федерального бюджета	62,13	67,71	77,34	69,06	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, вычитается из 100. Полученное значение берется по модулю, условно выражается в процентах и вычитается из 100%.
Оценка соотношения объема взысканных средств из бюджета субъекта РФ в связи с выявлением фактов нарушения условий предоставления (расходования) и (или) целевого использования межбюджетных трансфертов в общем объеме указанных трансфертов	100,0	99,74	100,0	99,91	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и формируется путем вычитания полученного таким образом значения из 100%.
	3.	<i>Качество управления долговыми обязательствами</i>			

1	2	3	4	5	6
Оценка соотношения расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ (за исключением расходов на обслуживание бюджетных кредитов) и среднего объема государственного долга субъекта РФ	90,25	90,29	89,82	90,12	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и формируется путем вычитания полученного таким образом значения из 100%.
Оценка увеличения (снижения) долговой нагрузки бюджета субъекта РФ	106,41	110,77	115,87	111,02	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и формируется путем вычитания полученного таким образом значения из 100%. В случае снижения долговой нагрузки рейтинговой значение выражается отрицательным числом. Например, значение 106,41 получено путем вычитания из 100 среднегодовой за 3 исследуемых года величины снижения доли долговой нагрузки бюджета в его расходах на 6,41% $(100 - (-6,41)) = 106,41$
Оценка наличия просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта РФ	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: -0% при наличии просроченной задолженности по долговым обязательствам субъекта РФ; - 100% при отсутствии такой задолженности
Оценка уровня долговой нагрузки на бюджет субъекта РФ	43,7	80,24	75,4	66,43	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.
Оценка доли краткосрочных обязательств в общем объеме государственного долга субъекта РФ	96,09	92,08	100,0	96,06	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.
Оценка доли долга субъекта РФ в виде обязательств по государственным ценным бумагам субъекта РФ и кредитам, полученным от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, в объеме доходов бюджета субъекта РФ без учета безвозмездных поступлений	90,22	96,79	95,61	94,21	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.
Оценка доли расходов на обслуживание государственного долга субъекта РФ в общем объеме расходов бюджета субъекта РФ, за исключением расходов, которые осуществляются за счет субвзятий, предоставляемых из федерального бюджета	99,21	99,87	99,54	99,54	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.
Оценка соотношения 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	93,34	98,05	98,22	96,54	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.
<i>4. Финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями</i>					
Оценка проведения мониторинга соблюдения МО требований бюджетного законодательства РФ и оценки качества управления бюджетным процессом в МО субъекта РФ	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: -0% в случае, если мониторинг соблюдения МО требований бюджетного законодательства РФ и оценки качества управления бюджетным процессом в МО в субъекте РФ не проводился; - 100% при проведении такого мониторинга

1	2	3	4	5	6
<p>Оценка доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности МО, в том числе замещающих дополнительных нормативами отчислений от НДС/Д, в общем объеме межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам (за исключением субвенций, предоставляемых из регионального бюджета, межбюджетных трансфертов из регионального бюджета, источником которых являются средства федерального бюджета, средства Фонда ЖКХ и Фонда развития моногородов) и расчетного объема дотаций, замещающих доп. нормативами отчислений от НДС/Д</p>	96,88	97,74	81,33	91,98	<p>Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.</p>
<p>Оценка соотношения налоговых доходов местных бюджетов, поступивших по единым и дополнительным нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленных ОВГ субъектов РФ, и налоговых доходов местных бюджетов, поступивших в соответствии с п. 3 п. 1 ст. 58, п. 1 п. 2 ст. 61, п. 1 п. 2 ст. 61.1, п. 1 п. 2 ст. 61.2, п. 1 п. 2 ст. 61.3, п. 1 п. 2 ст. 61.4, п. 1 п. 2 ст. 61.5 БК РФ</p>	98,75	92,23	90,82	93,93	<p>Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, формируется путем вычитания из 100%.</p>
<p>Оценка доли межбюджетных трансфертов, распределенных между конкретными МО законом о бюджете субъекта РФ, в общем объеме межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из регионального бюджета</p>	82,63	84,55	94,93	87,37	-
<p>Оценка наличие утвержденного на срок не менее трех лет перечня расходных обязательств МО, в целях софинансирования которых представляются субсидии из бюджета субъекта РФ, с установленными целевыми показателями результативности предоставления субсидий и их значениями</p>	100,0	100,0	100,0	100,0	<p>Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае отсутствия утвержденного на срок не менее трех лет перечня расходных обязательств из бюджета субъекта РФ, с установленными целевыми показателями результативности предоставления субсидий и их значениями; - 100% при наличии такого перечня</p>
<p>Оценка доли межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, предоставляемых в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств получателей средств бюджета, в общем объеме межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение</p>	97,32	100,00	99,63	98,98	-
<p>Оценка открытости процедуры предоставления дотаций МО образованиям (наличия на официальных сайтах ОВГ субъекта РФ расчетов по предоставлению дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности МО, предусмотренной законом субъекта РФ о бюджете на текущий финансовый год и плановый период)</p>	100,0	100,0	100,0	100,0	<p>Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае отсутствия на официальных сайтах ОВГ субъекта РФ указанной информации на момент начала процедуры рассмотрения регионального бюджета в органе законодательной власти региона; - 100% при наличии такой информации по состоянию на момент начала процедуры рассмотрения регионального бюджета в органе законодательной власти региона</p>

1	2	3	4	5	6
Оценка предоставления из бюджета субъекта РФ местным бюджетам межбюджетных трансфертов поопределенного характера за наращивание налогового (экономического) потенциала МО	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если предоставление из бюджета субъекта РФ местным бюджетам межбюджетных трансфертов поопределенного характера за наращивание налогового (экономического) потенциала муниципального образования не осуществлялось; - 100% в случае, если указанные трансферты предоставлялись.
Оценка проведения контроля за соблюдением ОМСУ нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) на содержание ОМСУ, установленных высшим исполнительным ОГ В субъекта РФ.	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если контроль соблюдения указанных нормативов расходов не проводился; - 100% в случае, если контроль осуществлялся и проводился в установленном порядке
Оценка проведения финансовыми органами субъектов РФ обучающих мероприятий для ОМСУ МО в сфере межбюджетных отношений	100,0	0	100,0	66,67 (прим.: значение должно составлять 100%)	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если указанные обучающие мероприятия не проводились; - 100% в случае проведения указанных обучающих мероприятий
Оценка доли МО, бюджетам которых предоставлены межбюджетные трансферты на поддержку местных инициатив из бюджета субъекта РФ, в общем количестве МО	69,73	98,49	3,64	57,27	
5. Качество управления государственной собственностью и оказание государственных услуг					
Оценка доли руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ, руководителей государственных учреждений субъекта РФ, ГРЭС и РЭС бюджета субъекта РФ, для которых оплата труда определяется с учетом результатов их профессиональной деятельности	100,0	98,00	100,0	99,33	-
Оценка доли государственных учреждений субъекта РФ, выполнивших государственное задание на 100%, в общем количестве государственных учреждений субъекта РФ, в котором установлены государственные задания	100,0	97,71	93,4	97,04	-
Оценка доли государственных учреждений субъекта РФ, для которых установлены количественно измеримые финансовые санкции (штрафы, изъятия) за нарушение условий выполнения государственных заданий	100,0	99,52	100,0	99,84	-
Оценка наличия в регионе правовой базы формирования независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая определение критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности	100,0	100,0	100,0	100,0	Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если указанные НПД в регионе не разработаны; - 100% в случае, если указанные НПД в регионе разработаны

6. Степень прозрачности бюджетного процесса

1	2	3	4	5	6
<p>Оценка обеспечения открытости информации о ходе исполнения бюджета субъекта РФ путем ежемесного размещения на официальных сайтах ОТВ субъектов РФ отчетов о ходе исполнения регионального бюджета</p>	100,0	100,0	100,0	100,0	<p>Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если указанные отчеты ежемесячно не размещались; - 100% в случае, надлежащего размещения указанных отчетов</p>
<p>Оценка предоставления возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов НПА финансового органа субъекта РФ, путем размещения на официальных сайтах ОТВ субъекта РФ указанных проектов нормативных правовых актов</p>	100,0	100,0	100,0	100,0	<p>Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если имели место факты не размещения на официальных сайтах финансовых органов субъекта РФ указанных документов; - 100% в случае, если проекты указанных документов размещались в установленном порядке</p>
<p>Оценка соблюдения сроков предоставления бюджетной отчетности в Минфин России и Федеральное казначейство</p>	100,0	100,0	100,0	100,0	<p>Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если имели место факты не своевременного предоставления указанной отчетности; - 100% в случае, если бюджетная отчетность предоставлялась в установленном порядке</p>
<p>Оценка организации в регионе изучения мнения населения о качестве оказания государственных услуг в соответствии с установленным порядком</p>	100,0	100,0	100,0	100,0	<p>Для целей применяемой методики оценки, значение показателя, полученное в ходе рейтинговой оценки, принимается условно в процентной величине и приравнивается к: - 0% в случае, если изучение мнения населения по указанным вопросам не организовывалось; - 100% в случае, если изучение общественного мнения по указанным вопросам проводилось в установленном порядке</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Таблица В.1 - Оценка качества управления региональными и муниципальными финансами в регионах России за 2018 год

Показатели оценки	Значения рассматриваемых показателей			Примечание
	Воронежская область	Ярославская область	Республика Мордовия	
<i>А. Показатели, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе бюджетного планирования</i>				
Наличие необходимой и актуальной нормативной и методической базы для осуществления разработки проектов региональных бюджетов на соответствующий год и плановый период (НБ)	1	1	1	
Своевременность проведения в регионе процедур бюджетного планирования, предусмотренных бюджетным законодательством (СП)	1	1	1	
Соотношение величины дефицита бюджета в планируемом году с величиной дефицита бюджета в отчетном году, скорректированным на уровень инфляции, предусмотренный для планового года (ДБ)	1	0	1	
Соотношение доходов регионального бюджета (без учета трансфертов) в плановом году и доходов регионального бюджета (без учета трансфертов) в отчетном году, скорректированных на уровень инфляции, предусмотренный для планового года (СД)	1	1	0	
Соотношение удельного веса расходов регионального бюджета, которые в перспективе будут генерировать доходы, в их общей величине в плановом году и удельного веса аналогичных расходов в отчетном году (РГД)	0	0	0	Информация о данной категории расходов не обособленно формируется
Итого по разделу 1	4	3	3	
<i>Б. Показатели, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе финансирования получателей и расходования бюджетных средств</i>				
Ритмичность исполнения регионального бюджета по доходам (РИБД)	0	0	0	
Ритмичность исполнения регионального бюджета по расходам (РИБР)	0	0	0	
Соотношение удельного веса расходов регионального бюджета, осуществляемых в рамках государственных программ в плановом году с аналогичным показателем отчетного года (РГП)	1	1	1	
Соотношение объема просроченной кредиторской задолженности регионального бюджета на конец отчетного года с аналогичным показателем предыдущего года, увеличенным на уровень инфляции отчетного года (ПКЗ)	1	1	0	Информация о данной категории расходов обособленно не формируется

Показатели оценки	Значения рассматриваемых показателей			Примечание
	Воронежская область	Ярославская область	Республика Мордовия	
Соотношение объема средств, высканных из регионального бюджета в связи с наличием фактов нарушения условий их предоставления и расходования, либо в случае нецелевого использования межбюджетных трансфертов в отчетном году с аналогичным показателем предыдущего года, увеличенным на уровень инфляции отчетного года (ВСБ)	1	1	1	Информация о данной категории расходов не обособленно формируется
Итого по разделу 2	3	3	2	
<i>В. Показатели, характеризующие качество управления региональным бюджетом на этапе формирования учетной и отчетной информации об использовании бюджетных средств</i>				
Наличие замечаний по организации учета средств регионального бюджета в соответствующем органе исполнительной власти региона при проведении контрольных мероприятий (ЗОУ)	0	0	0	
Наличие в отчетном году фактов несвоевременного направления (не направления) подведомственным учреждениям писем об особенностях формирования и представления отчетности по итогам финансового года (ННП)	1	1	1	
Соблюдение ГРБС требований в части состава годовой бюджетной отчетности (ССО)	1	1	1	
Соблюдение ГРБС требований в части соблюдения сроков представления годовой бюджетной отчетности (ССП)	0	0	0	Информация о данной категории расходов обособленно не формируется
Соблюдение требований в части соблюдения сроков представления бюджетной отчетности в Минфин России и Федеральное казначейство (ССП МФ)	1	1	1	
Итого по разделу 3	3	3	3	

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Таблица Г.1 - Оценка эффективности осуществления внешнего государственного контроля на региональном и муниципальном уровнях в исследуемых регионах за 2018 год

Показатели оценки	Значения рассматриваемых показателей					
	Воронежская область		Ярославская область		Республика Мордовия	
	Факт. данные	Скорректированные данные с учетом эталонного значения	Факт. данные	Скорректированные данные с учетом эталонного значения	Факт. данные	Скорректированные данные с учетом эталонного значения
<i>А. Показатели, характеризующие эффективность организации деятельности контрольно-счетного органа</i>						
Выполнение плана работы КСО по содержанию и срокам проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (ПРКСО)	1	1	1	1	0,93	0,93
Доля контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводившихся в отчетном периоде, обеспеченных на момент начала проведения необходимыми методическими материалами (ДОБММ)	1	1	1	1	1	1
Доля сотрудников КСО, имеющих профильное высшее образование, обеспечивающее формирование компетенций, соответствующих выполняемым ими трудовым функциям (ДСПВО)	нет данных (только по штатным аудиторам)	нет данных (только по штатным аудиторам)	нет данных (только по штатным аудиторам)	нет данных (только по штатным аудиторам)	0,83	1
Доля сотрудников КСО, имеющих стаж работы в органах государственного финансового контроля 5 лет и более (ДССт)	нет данных	0	нет данных	0	нет данных	0
Доля должностей в КСО, которые не являются вакантными (ДЛДз)	нет данных	0	нет данных	0	нет данных	0
Текучесть кадров КСО (ТК)	нет данных	0	нет данных	0	нет данных	0
<i>Б. Показатели, характеризующие результативность деятельности контрольно-счетного органа</i>						
Результативность контрольных мероприятий (РКм)	нет данных	0	нет данных	0	1	1
Результативность экспертно-аналитических мероприятий (РЭа)	нет данных	0	нет данных	0	нет данных	0
Размер выявленных нарушений в расчете на одно результативное контрольное мероприятие (Нкм)	30,953 млн. руб.	0,03	136,4 млн. руб.	0,14	1100,2 млн. руб.	1
Размер выявленных нарушений в процессе проведения контрольных мероприятий в расчете на одного среднесписочного сотрудника КСО (Нс)	28,525 млн. руб.	0,04	63,718 млн. руб.	0,1	641,8 млн. руб.	1

Показатели оценки	Значения рассматриваемых показателей					
	Воронежская область		Ярославская область		Республика Мордовия	
	Факт. данные	Скорректированные данные с учетом эталонного значения	Факт. данные	Скорректированные данные с учетом эталонного значения	Факт. данные	Скорректированные данные с учетом эталонного значения
Число проведенных экспертно-аналитических мероприятий в расчете на одного среднестатистического сотрудника КСО (ЭАС)	0,16	0,04	3,96	1	1,75	0,44
Соотношение величин неоспариваемых или признанных в установленном порядке правомерными ко выявлению нарушений, выявленных сотрудниками КСО и расходов на его содержание в отчетном периоде (Эко)	24,11 руб.	0,05	64,67 руб.	0,14	474,91 руб.	1
<i>В. Показатели, характеризующие эффективность реализации результатов деятельности контрольно-счетного органа</i>						
Доля выявленных нарушений, которые были устранены объектами контроля в ходе контрольного мероприятия (ДНУкм)	нет данных	0	нет данных	0	нет данных	0
Доля выявленных нарушений, которые были устранены объектами контроля в установленные сроки (ДНУус)	0,65	1	н/д	0	0,41	0,63
Доля выявленных нарушений, неоспариваемых или признанных в установленном порядке правомерными ко выявлению (ДНнв)	нет данных	0	нет данных	0	нет данных	0
Доля взysканных сумм в общей величине нарушений, неоспариваемых или признанных правомерными ко взysканию (ДНвз)	0,06	1	нет данных	0	0	0
Уровень открытости результатов работы КСО (ОРксо)	1	1	1	1	1	1

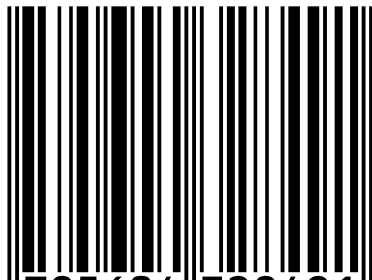
Федеральное государственное образовательное бюджетное
учреждение высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
Ярославский филиал

Колесов Р.В.

ЭФФЕКТИВНОЕ И ОТВЕТСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ
РЕГИОНАЛЬНЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ:
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Монография

ISBN 978-5-6043284-9-1



9 785604 328491

Подписано в печать 31.01.2020. Формат 60x90
Усл. печ. л. 11.25. Тираж 100 экз. Заказ № 486.

Отпечатано в ООО «ПКФ «СОЮЗ-ПРЕСС»
150062, г. Ярославль, пр-д Доброхотова, д.16, кв.158
Тел.: (4852) 58-76-33, 58-76-37