

УДК 336.13

А. Н. Атрохова

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
Москва, e-mail: sserenityy@mail.ru

ДЕКОМПОЗИЦИЯ КАТЕГОРИИ «КАЧЕСТВА» НА СВОЙСТВА В КОНТЕКСТЕ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

Ключевые слова: управление финансами, качество, региональные финансы, оценка качества управления региональными финансами, бюджетный процесс, элементы управления финансами, аспекты управления региональными финансами.

С 2011 года в целях формирования стимулов к повышению качества управления региональными финансами в субъектах федерации Минфин России проводит мониторинг и оценку качества управления региональными финансами. Однако до сих пор нет четкого определения, что понимается под качеством управления региональными финансами и какими свойствами оно характеризуется; отсутствует связующее звено между показателями качества управления финансами, используемыми при его оценке, и их непосредственным влиянием на качество управления региональными финансами. В данной статье осуществлена декомпозиция категории «качества» на свойства путем ее увязки со стадиями бюджетного процесса и функциональными элементами управления финансами. Дополнительно были определены аспекты управления региональными финансами в разрезе стадий бюджетного процесса, состояние которых характеризует свойства их качества. В результате проведенного анализа разработан новый теоретический подход к качеству управления региональными финансами, практическая реализация которого может выступить как дополнение к действующей методике оценки качества управления региональными финансами с целью уточнения характеристики «качества» и конкретизации свойств, присущих процессу управления финансами в субъектах Российской Федерации, что в конечном счете позволит сформировать наиболее полное понимание о состоянии процессов управления финансами в регионах.

A. N. Atrokhova

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: sserenityy@mail.ru

THE DECOMPOSITION OF THE 'QUALITY' CATEGORY INTO PROPERTIES IN THE CONTEXT OF REGIONAL FINANCIAL MANAGEMENT

Keywords: financial management, quality, regional finance, assessment of the quality of regional financial management, budget process, elements of financial management, aspects of regional financial management.

Since 2011, in order to create incentives to improve the quality of regional financial management in the subjects of the Federation, the Ministry of Finance of the Russian Federation has been monitoring and evaluating the quality of regional financial management. However, there is still no clear definition of what is meant by the quality of regional financial management and what properties it is characterized by; there is no link between the financial management quality indicators used in its assessment and their direct impact on the quality of regional financial management. In this article, the decomposition of the «quality» category into properties is carried out by linking it with the stages of the budget process and functional elements of financial management. Additionally, aspects of regional financial management were identified in the context of the stages of the budget process, the state of which characterizes the properties of their quality. As a result of the analysis, a new theoretical approach to the quality of regional financial management has been developed, the practical implementation of which can act as an addition to the current methodology for assessing the quality of regional financial management in order to clarify the characteristics of «quality» and specify the properties inherent in the financial management process in the subjects of the Russian Federation, which ultimately will allow to form the most complete understanding of the state of financial management processes in the regions.

Введение

В качестве одного из важнейших приоритетов государственной политики Российской Федерации, обеспечивающих устойчивое, динамичное и сбалансированное развитие национальной экономики, выступает

совершенствование механизмов эффективного и ответственного управления региональными финансами.

Региональные финансы – это система экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется

национальный доход на экономическое и социальное развитие территорий. Региональные финансы включают бюджеты субъектов федерации (региональные бюджеты) и территориальные государственные внебюджетные фонды (территориальные фонды обязательного медицинского страхования).

Повышение качества управления региональными финансами является одним из основополагающих элементов устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации; уделяется особое внимание практической значимости разработки комплексной оценки качества управления общественными финансами в Российской Федерации на основе принципов ответственного управления ими [1, с. 16].

Оценка и мониторинг качества управления финансами на различных уровнях бюджетной системы – ключевой элемент обеспечения результативного управления общественными финансами.

Целью данной работы является конкретизация понятия качества управления региональными финансами путем его увязки со стадиями бюджетного процесса и функциональными элементами управления финансами.

Материалы и методы исследования

Методический аппарат исследования включает в себя методы систематизации, сравнения, синтеза и анализа. Информационной базой исследования выступили Бюджетный кодекс Российской Федерации и нормативные правовые акты Министерства финансов Российской Федерации.

Результаты исследования и их обсуждение

В настоящее время в Российской Федерации существует нормативная правовая и методическая база, регламентирующая проведение мониторинга и оценки качества управления региональными бюджетами: приказом Минфина России от 03.12.2010 № 552 утвержден Порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами [2]. Однако действующий Порядок не определяет, что конкретно понимается под качеством управления региональными финансами.

С одной стороны, действующая методика оценка качества управления региональными финансами содержит индикаторы

соблюдения бюджетного законодательства (Приложение № 2 к приказу Минфина России от 03.12.2010 № 552), то есть «качество» выступает как соответствие результатов управления региональными финансами установленным правилам и нормам бюджетного законодательства Российской Федерации. С другой стороны, действующая методика предусматривает оценку качества управления региональными финансами через состояние финансовой дисциплины субъектов федерации.

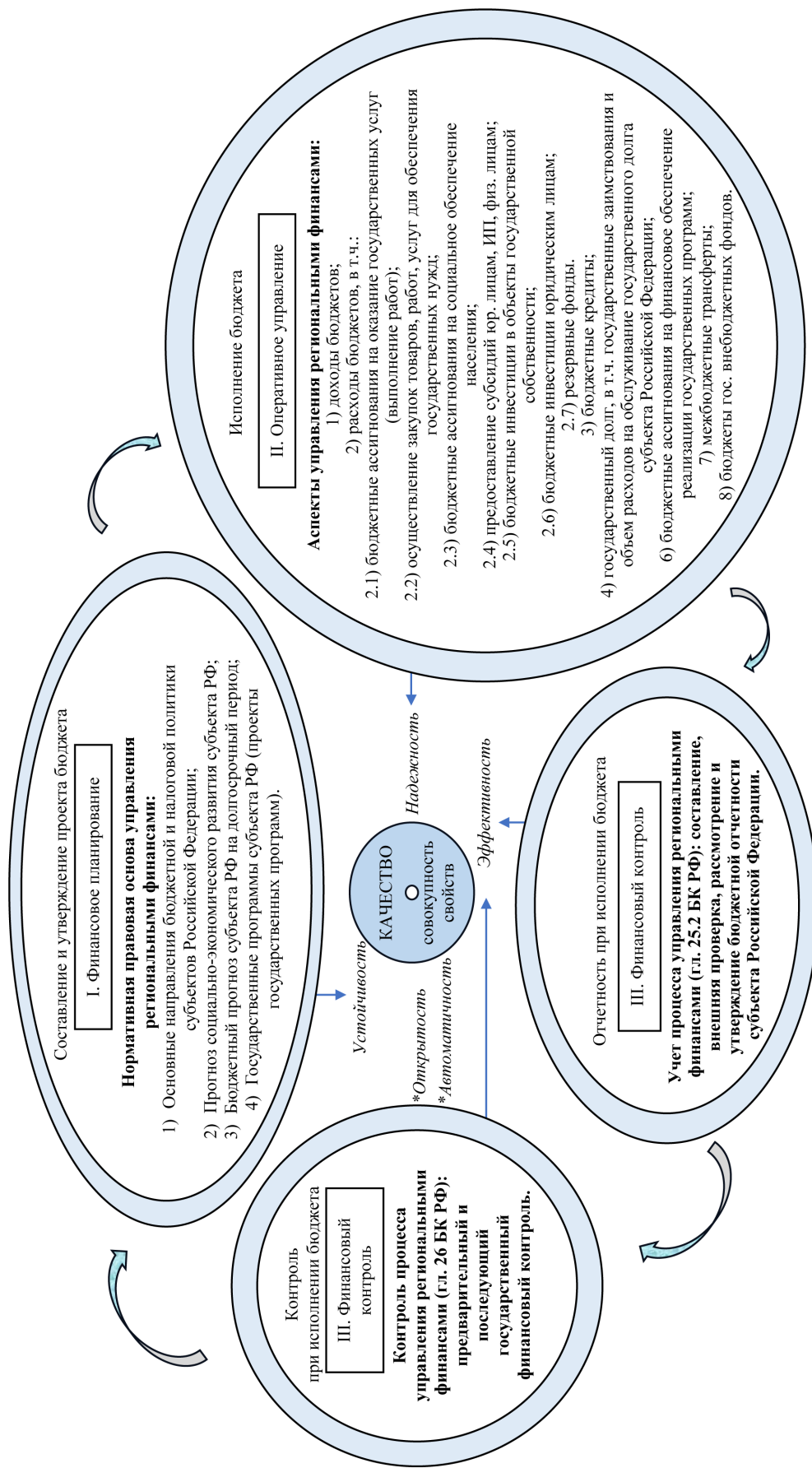
В этой связи очевидна дискуссионность вопроса, что понимается под качеством управления региональными финансами и какими свойствами оно характеризуется.

Один из подходов к рассмотрению категории «качества» при управлении региональными финансами может быть связан с декомпозицией категории «качества» на свойства. Непосредственно качество управления региональными финансами должно быть представлено такими свойствами, которые будут наиболее полно характеризовать актуальное финансовое положение регионов и достижение которых будет способствовать повышению качества жизни хозяйствующих субъектов.

В настоящее время отсутствует связующее звено между показателями качества управления финансами, используемыми при его оценке, и их непосредственным влиянием на само качество управления региональными финансами. Предлагается установление такой взаимосвязи с помощью декомпозиции качества управления региональными финансами на свойства путем рассмотрения категории «качества» через призму стадий бюджетного процесса и функциональных элементов управления государственными финансами (рисунок).

На основе анализа категории «качества» через призму стадий бюджетного процесса и функциональных элементов управления государственными финансами была получена совокупность свойств, непосредственно характеризующих качество управления региональными финансами: устойчивость, надежность, эффективность, автоматичность и открытость.

Первая стадия бюджетного процесса «составление и утверждение проекта бюджета» предполагает анализ финансового состояния региона и оценку его возможностей по расходным и доходным статьям бюджета.



*Декомпозиция категории «качества» на свойства путем ее увязки со стадиями бюджетного процесса и функциональными элементами управления финансами
Составлено автором на основе [3, 4]*

В процессе составления проекта бюджета учитываются различные факторы: экономическая ситуация в стране, прогнозы развития экономики, социальные и политические факторы, приоритеты правительства. В ходе анализа проводится оценка структуры доходов и расходов и прогнозируются изменения в экономической ситуации. Разработка проекта бюджета с учетом этих факторов, сбалансированность бюджетных приоритетов и закладывание достаточных резервов для покрытия расходов свидетельствует о финансовой устойчивости региона.

Устойчивость бюджетной системы характеризуется как «состояние бюджетной системы, которое проявляется, с одной стороны, в ее способности адаптироваться к изменяющимся геополитическим и макроэкономическим условиям функционирования без значительных колебаний основных параметров системы, с другой – в полном и бесперебойном исполнении расходных обязательств» [5, с. 654]. Устойчивость бюджета как «финансовое состояние, в нормальных условиях обеспечивающее выполнение всех обязательств благодаря достаточным доходам и соответствию доходов и расходов» зависит от качества реализуемого планирования [6, с. 447]. Детальный анализ и оценка возможностей и угроз в сложившихся макроэкономических условиях при планировании бюджета позволяют выработать несколько сценариев развития экономических событий.

Процесс составления и утверждения проекта бюджета предполагает участие различных заинтересованных сторон, таких как правительственные органы, бизнес-сообщество, общественные организации и граждане. Публичные слушания позволяют выразить свое мнение и предложить изменения к предлагаемому проекту бюджета. Открытое проведение процесса составления и утверждения проекта бюджета с учетом мнения различных заинтересованных сторон является признаком демократичности, надежности и устойчивости управления региональными финансами.

Применение автоматического анализа данных при планировании бюджета и управлении финансами позволяет составлять прогнозы высокой точности, что способствует принятию обоснованных решений.

Результаты стадии «составление и утверждение проекта бюджета» также отража-

ют эффективность управления финансами региона. Если проект бюджета разрабатывается с учетом стратегических целей и приоритетов региона предусматривает достаточные ресурсы для их достижения, это свидетельствует об эффективном и ответственном управлении региональными финансами.

Вторая стадия бюджетного процесса «исполнение бюджета» включает в себя достижение поставленных целей и выполнение запланированных мероприятий, соблюдение установленных бюджетных ограничений и финансовой дисциплины в части своевременного выполнения возложенных на регионы обязательств. Исполнение бюджета в полном объеме является признаком надежности управления региональными финансами, при которой региональные финансовые ресурсы планируются и используются рационально.

Надежность характеризуется как «способность объектов сохранять требуемые свойства, выполнять предназначенные функции в течение заданного срока» [6, с. 247]. Она также проявляется в реалистичности регионального бюджета, при которой исполнение бюджета происходит в соответствии с первоначальным утвержденным планом.

На стадии исполнения бюджета возможны риски допущения нарушений нормативных правовых актов при проведении государственных закупок, риск возникновения временного кассового разрыва [7, с. 876].

Стадия «исполнение бюджета» также отражает уровень прозрачности бюджетной системы региона. Информация о фактическом исполнении бюджета должна быть доступна и легко интерпретируема для заинтересованных сторон, чему, как правило, способствует опубликование на официальных ресурсах бюджетов для граждан.

Третья стадия бюджетного процесса «отчетность при исполнении бюджета» позволяет оценить достижение поставленных целей и задач и определить эффективность управления региональными финансами. Эффективность определяется как «результативность процесса; отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обеспечившим его получение» [6, с. 507]. В ходе анализа эффективности выявляются сильные и слабые стороны бюджетных программ и проектов, что помогает оптимизировать расходы, корректировать планы и в дальнейшем принимать обоснованные решения.

Аспекты управления региональными финансами в разрезе стадий бюджетного процесса, состояние которых характеризует свойства качества управления финансами субъектами федерации

Свойства качества управления региональными финансами					
Стадии бюджетного процесса	Устойчивость (как финансовое состояние)	Надежность (как соблюдение финансовой дисциплины)	Эффективность	Автоматичность	Открытость
Составление и утверждение	<ol style="list-style-type: none"> Доля собственных доходов в общей структуре доходов бюджета. Выделение межбюджетных трансфертов, уровень догационности региона. Величина регионального долга. Удельный вес зарезервированных средств. Количество внесенных изменений в закон о бюджете субъекта Российской Федерации. Наличие утвержденного плана по погашению кредиторской задолженности региона. Привлечение бюджетных кредитов. 	Соблюдение сроков и регламента процедур рассмотрения и утверждения проекта бюджета	Соответствие проекта бюджета бюджетным приоритетам и целям макроэкономических документов: <ol style="list-style-type: none"> основным направлениям бюджетной и налоговой политики; бюджетному прогнозу субъекта федерации на долгосрочный период; прогнозу социально-экономического развития; государственным программам субъекта федерации. 	Использование системы межведомственного электронного документооборота	<ol style="list-style-type: none"> Участие граждан в публичных слушаниях (степень развитости механизмов инициативного бюджетирования). Публикация бюджета для граждан к проекту закона о бюджете. Публикация заключения контрольно-счетной палаты на проект закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.
Исполнение	<ol style="list-style-type: none"> Исполнение расходной статьи бюджета субъекта федерации и ТФОМС субъекта федерации (факт к плану). Исполнение доходной статьи бюджета субъекта федерации и ТФОМС субъекта федерации (факт к плану). Ритмичность исполнения расходной статьи бюджета субъекта федерации. 	Своевременность и точность проведения бюджетных операций (соблюдение сроков, установленных лимитов и ограничений)	Полное освоение и целевое использование бюджетных средств	Наличие автоматизированной информационной системы, позволяющей участникам и неучастникам бюджетного процесса обмениваться информацией, необходимой в процессе исполнения бюджета	<p>Открытый доступ к:</p> <ol style="list-style-type: none"> информации о ходе исполнения бюджета субъекта федерации и бюджета ТФОМС субъекта федерации; сведениям о предоставлении субсидий и грантов; актуальной величине регионального долга; информации о ходе реализации государственных программ субъекта федерации.

Окончание табл.

Стадии бюджетного процесса	Свойства качества управления региональными финансами				
	Устойчивость (как финансовое состояние)	Надежность (как соблюдение финансовой дисциплины)	Эффективность	Автоматичность	Открытость
Отчетность	Наличие отчетности о финансовом состоянии региона и его платежеспособности	1. Соблюдение сроков представления отчетности об исполнении бюджета субъекта Федерации и бюджета ТФОМС субъекта Федерации. 2. Проведение оценки качества финансового менеджмента главных администраторов средств регионального бюджета. 3. Полнота и достоверность бюджетной отчетности.	1. Соответствие фактических показателей исполнения бюджета субъекта и бюджета ТФОМС субъекта плановым. 2. Достижение целевых показателей государственных программ субъекта Федерации.	Использование автоматизированных информационных систем (в т.ч. на базе цифровой платформы «ГосТех») для оперативного обмена информацией в целях формирования бюджетной отчетности	1. Публикация бюджетной отчетности субъектов Федерации на официальном сайте финансового органа. 2. Оценка удовлетворенности граждан качеством предоставленных государственных услуг. 3. Публикация бюджета для граждан на основании проекта закона об исполнении бюджета.
Контроль	Регулярное проведение проверок региональными управлением федеральными органами исполнительной власти и контрольно-счетной палатой субъекта Федерации	1. Соответствие отчетности требованиям законодательства. 2. Количество и качество проведенных проверок.	Выявление нарушений бюджетного законодательства, разработка мер по их пресечению и устранению	Обновление портала государственного и муниципального финансового аудита с введением возможности фильтрации выявленных нарушений бюджетного законодательства и сумм ущерба по регионам	Публикация планов, графиков проведения проверок, а также отчетов о результатах контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности на общедоступных ресурсах в сети Интернет

Примечание: составлено автором.

По результатам отчетности можно оценить степень соответствия фактических расходов и доходов бюджету, что позволяет сделать вывод о том, насколько качественно была реализована стадия планирования бюджета. В случае значительной разницы между фактическими и запланированными результатами необходим пересмотр бюджетных приоритетов и стратегии развития региона.

Четвертая стадия бюджетного процесса «контроль при исполнении бюджета» позволяет выявить финансовые нарушения и/или коррупционные действия в рамках бюджетной системы, по результатам обнаружения (или не обнаружения) которых возможен вывод о степени надежности и эффективности системы управления региональными финансами.

На контрольной стадии также выявляются проблемы (например, нецелевое расходование бюджетных средств, неэффективное использование ресурсов), характеризующие недостаточную надежность бюджетной системы региона.

Финансовый контроль при исполнении бюджета отражает уровень ответственности и профессионализма бюджетных исполнителей, поскольку включают в себя проверку соблюдения установленных бюджетных ограничений и эффективность использования ресурсов. Открытость процесса управления финансами позволяет установить ответственность за расходование средств, что в конечном счете повышает эффективность использования ресурсов.

Таким образом, в таблице в разрезе стадий бюджетного процесса представлены аспекты управления региональными финансами, состояние которых характеризует свойства качества управления финансами субъектов федерации.

В результате проведенного анализа предлагается установить и закрепить определение «качества управления региональными финансами» как совокупности присущих процессу управления региональными финансами свойств (устойчивость, надежность, эффективность, открытость, автоматичность), охватывающих единство содержания функциональных элементов управления финансами и стадий бюджетного процесса, синергетический эффект которых в идеализации способствует достижению конечных целей управления государственными финансами (т.е. повышению качества жизни субъектов хозяйствования).

Заключение

В результате проведенного анализа разработан новый теоретический подход к качеству управления региональными финансами, который устраняет пробел в нормативных правовых актах в части отсутствия законодательного закрепления термина «качество управления региональными финансами».

Данный подход структурирует категорию «качества» по предлагаемым пяти свойствам (устойчивость, надежность, эффективность, открытость, автоматичность), что позволит более четко охарактеризовать качество управления финансами в регионах. Действующая методика представляет градацию на «высокое», «надлежащее» и «ненадлежащее» качество, что несет малую информативность о результатах процесса управления финансами в субъектах Российской Федерации. Балльная детализация результатов оценки по семи направлениям («бюджетное планирование», «исполнение бюджета», «управление государственным долгом», «финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями», «управление государственной собственностью и оказание государственных услуг», «прозрачность бюджетного процесса», «индикаторы, характеризующие выполнение указов Президента Российской Федерации») не позволяет сделать комплексный вывод о «проседающих» свойствах процесса управления: например, процесс управления финансами может характеризоваться устойчивостью, но иметь слабую результативность; может быть эффективным, но минимально автоматизированным и т.д.).

Авторский подход может быть реализован в качестве дополнения к действующей методике оценки качества управления региональными финансами с целью уточнения характеристики «качества» и конкретизации свойств, присущих процессу управления финансами в субъектах Российской Федерации, что позволит сформировать наиболее полное понимание о состоянии процессов управления в регионах.

Детализация результатов оценки качества управления региональными финансами по аспектам управления региональными финансами и по предлагаемым пяти свойствам будет способствовать углублению процесса разработки рекомендаций, способных повысить качество управления финансами в конкретном регионе.

В этой связи направлением дальнейшего исследования является представление математических моделей, позволяющих измерить степень достижения каждого из предлагаемых пяти свойств качества при управлении региональными финансами.

Библиографический список

1. Беленчук А.А., Лавров А.М. Международный опыт оценки качества управления общественными финансами // Финансы. 2015. № 5. С. 13-20.
2. Приказ Минфина России от 03.12.2010 № 552 (ред. от 31.07.2023) «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126489/ (дата обращения: 13.02.2024).
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 25.12.2023, с изм. от 25.01.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.01.2024) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 13.02.2024).
4. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник / под общ. ред. М.А. Абрамовой, М.Л. Васюниной. М.: КноРус, 2023. 246 с.
5. Словарь финансово-экономических терминов / под общ. ред. М.А. Эскиндарова. М.: Дашков и К, 2021. 1168 с.
6. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. М.: ИНФРА-М, 2024. 512 с.
7. Балынин И.В. Эффективное и ответственное управление расходами бюджетов субъектов Российской Федерации в контексте повышения его качества: методологические подходы, принципы, риски // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9-2(86). С. 872-879.