

# Оценка качества управления муниципальными финансами: опыт Карелии



**О практике оценки качества управления общественными финансами на муниципальном уровне рассказала министр финансов Республики Карелия Елена Александровна АНТОШИНА.**

## Предпосылки для оценки муниципальных образований

Территория Республики Карелия занимает более 180 тысяч квадратных километров. Регион входит в двадцатку субъектов РФ с наибольшей площадью (17-е место), что, безусловно, отражается на межтерриториальной дифференциации муниципальных образований.

В республике два городских округа, один муниципальный округ и 15 муниципальных районов. Из них шесть муниципальных

образований (более 38% от общей площади региона) отнесены к сухопутным территориям Арктической зоны Российской Федерации. Туристические объекты, напротив, сосредоточены в первую очередь в южной и центральной частях республики, в том числе в непосредственной близости от границы.

Исторически сложившееся неравномерное распределение производственных сил на территории региона, различия в плотности населения, которые только между муниципальными районами достигают 27 раз, не говоря уже о разнице между муниципальными районами (округами) и городскими округами, оказывают значительное влияние на уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Разрыв в бюджетной обеспеченности до выравнивания — более чем в четыре раза.

Обеспечение сопоставимого качества оказания услуг на всей территории региона требует не только усиленного внимания к вопросам бюджетного выравнивания и поддержки мер по обеспечению сбалансированности бюджета, но и повышения качества управления общественными финансами на муниципальном уровне. Таким образом, разработка и внедрение объективной методики оценки качества управления бюджетным процессом на местах, ее адаптация к изменяющимся условиям, ее развитие — приоритетная задача бюджетной политики региона. Данные финансового блока, в свою очередь, позволяют оценить качество муниципального управления и в других сферах социально-экономической жизни муниципалитетов.

## Повышение объективности оценки

Оценка качества управления муниципальными финансами в Карелии осуществляется уже более 20 лет. Впервые интегральная оценка качества управления финансами на муниципальном уровне была утверждена в республике еще в 1999 году.

В чем цель проведения оценки? Только в сравнении качества организации бюджетных процедур в отдельных муниципальных образованиях в пределах одного региона? По нашему мнению, ни в коем случае нельзя ограничиваться констатацией сложившейся ситуации и стагнации в развитии. Ключевая задача оценки — побуждение муниципалитетов к развитию, создание системы обмена лучшими практиками и стимулов к совершенствованию, адаптации бюджетных процедур к изменениям посредством включения дополнительных показателей, связанных с новациями в бюджетном законодательстве.

Накопленный опыт позволяет обеспечить эволюционное развитие методики. Принцип, который мы взяли за основу, — оценивается не только выполнение норм бюджетного законодательства, это и так аксиома, которую никто не должен нарушить, а прежде всего лучшая практика реализации полномочий в сфере общественных финансов. Соответственно, если какие-либо мероприятия

Таблица. Изменения состава показателей (индикаторов) оценки качества управления муниципальными финансами

До 2007 г.	2007–2009 гг.	2009–2014 гг.	2014–2018 гг.	2018–2019 гг.	2019 г. – по наст. время
Оценка по направлениям					
Показатели отклонения фактических параметров доходов и расходов от запланированных	Обеспечение соответствия утвержденных назначений по расходам на оплату труда работников бюджетной сферы и ЖКХ	Ведение реестра расходных обязательств	Качество управления муниципальными финансами	Качество бюджетного планирования	Качество бюджетного планирования
Соблюдение положений Бюджетного кодекса РФ	Внедрение среднесрочного финансового планирования	Внедрение среднесрочного финансового планирования	Качество исполнения бюджета	Качество исполнения бюджета	Качество исполнения бюджета
	Использование методов бюджетирования, ориентированного на результат	Использование методов бюджетирования, ориентированного на результат	Качество управления долговыми обязательствами	Качество управления долговыми обязательствами	Качество управления долговыми обязательствами
	Проведение инвентаризации расходов, осуществляемых организациями, которые находятся в муниципальной собственности	Соблюдение положений Бюджетного кодекса РФ	Качество управления муниципальной собственностью	Качество оказания муниципальных услуг и качество управления муниципальной собственностью	Качество оказания муниципальных услуг и качество управления муниципальной собственностью
	Соблюдение положений Бюджетного кодекса РФ		Качество оказания муниципальных услуг		
			Степень прозрачности бюджетного процесса	Степень прозрачности бюджетного процесса	Степень прозрачности бюджетного процесса
			Выполнение целевых значений показателей повышения заработной платы работников муниципальных учреждений бюджетной сферы	Выполнение целевых значений показателей повышения заработной платы работников муниципальных учреждений бюджетной сферы	Выполнение целевых значений показателей повышения заработной платы работников муниципальных учреждений бюджетной сферы
				X	Финансовые взаимоотношения муниципальной района с поселениями
				Выполнение указа Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204	
				Выполнение поручений и указаний Президента РФ	
			Соблюдение бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса	Соблюдение бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса	Соблюдение бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса

уже реализованы всеми без исключения муниципальными образованиями, оставлять их в оценке просто нецелесообразно. Вместе с этим появляются новые направления деятельности муниципальных образований, которым должно уделяться приоритетное внимание. Развитие интегральной оценки качества управления муниципальными финансами в Республике Карелия представлено в **таблице**.

Как видно из таблицы, состав показателей, используемых для оценки качества управления финансами, основан на приоритетах бюджетной политики, наиболее актуальных в конкретный период времени. Так, до 2007 года в ходе мониторинга оценивалась степень решения 10 приоритетных задач, а степень

достижения запланированных результатов определялась на основании данных официальной отчетности. Состав показателей ограничивался всего четырьмя группами: мобилизация доходов, сокращение недоимки в бюджеты всех уровней, снижение кредиторской задолженности по заработной плате и неплатежей в государственные внебюджетные фонды. Это позволяет сделать однозначный вывод о приоритетах бюджетной политики — сокращение просроченной кредиторской задолженности, снижение недоимки и концентрация ресурсов на первоочередных направлениях. Благодаря в том числе внедрению интегральной оценки указанные приоритеты были транслированы на муниципальный уровень, что отразилось на сокращении

объемов просроченной кредиторской задолженности по социально значимым направлениям расходов. При этом концентрация ресурсов на решении первоочередных расходов стала ключевым принципом формирования бюджетов муниципальными образованиями.

Совершенствование бюджетного законодательства повлекло изменение критериев оценки. Соответствующие изменения касались состава и количества индикаторов: например, если в 2007 году мониторинг осуществлялся только по 16 показателям, то начиная с 2014 года оценивались уже 34 индикатора. В период до 2007–2009 годов значительный удельный вес оценки составляли вопросы качественного планирования расходов



и своевременной оплаты услуг жилищно-коммунального комплекса. Впоследствии методика постоянно расширялась, включая в мониторинг новые показатели: от оценки качества предоставления муниципальных услуг до развития среднесрочного бюджетного планирования и внедрения бюджетирования, ориентированного на результат.

При оценке качества финансового менеджмента на муниципальном уровне оценивался достаточно широкий перечень показателей: от качества бюджетного планирования до формализации и оптимизации работы с временными кассовыми разрывами. От повышения эффективности деятельности бюджетных учреждений до своевременного и качественного формирования регламентированной отчетности. От обеспечения прозрачности и открытости бюджетного процесса до выполнения указов Президента РФ по повышению оплаты труда работников учреждений бюджетной сферы.

Совершенствование методологии осуществляется на постоянной основе. На сегодняшний день оценка качества осуществляется по 10 направлениям и 72 показателям. Они позволяют охватить все сферы управления общественными финансами муниципального уровня. Так, в последние годы в оценку качества не только включен мониторинг степени достижения показателей и результатов реализуемых национальных проектов, но и значительно увеличен удельный вес указанных индикаторов в итоговом рейтинге.

В качестве другого примера можно привести показатели в сфере открытости бюджетных данных. Безусловно, отдельные показатели в указанной сфере, такие как размещение в открытом доступе решений о бюджете и отчетов о его исполнении, проведение публичных слушаний и т. д., были включены и в первую редакцию методики. Тем не менее за последние годы данное направление получило развитие. В 2020 году методика была усилена показателями, позволяющими оценить качество работы органов местного самоуправления на едином портале бюджетной системы Российской Федерации во исполнение приказа Минфина России от 28 декабря 2016 года № 243н<sup>1</sup>. В прошлом году в соответствии с лучшей практикой, отмеченной НИФИ Минфина России, в оценку качества управления муниципальными финансами полностью интегрирован комплексный мониторинг открытости бюджетных данных муниципальных образований, проводимый нами уже в течение двух лет параллельно с оценкой качества.

Тем не менее для оценки качественных изменений в управлении муниципальными финансами в динамике лет методологией предусмотрен обязательный перечень показателей, который остается неизменным, несмотря на вносимые корректировки. Кроме соблюдения норм бюджетного законодательства, оцениваемых при

<sup>1</sup> «О составе и порядке размещения и предоставления информации на едином портале бюджетной системы Российской Федерации».

проведении мониторинга с момента его внедрения, отдельные показатели в сферах бюджетного планирования и исполнения бюджета, управления долговыми обязательствами сохраняются уже более 10 лет и позволяют оценить изменения в муниципальных образованиях за этот довольно длительный период.

### Ключевой вектор — цифровизация

Совершенствование бюджетных процедур невозможно представить без внедрения новых цифровых решений. Повышение скорости обработки информации, принятия управленческих решений становится настоящим требованием времени.

Системная информатизация и цифровизация бюджетного процесса осуществляются в Республике Карелия с 2002 года. Цифровые решения охватывают сферы планирования, исполнения бюджета и сбора регламентированной отчетности. Начиная с 2022 года в регионе автоматизирована оценка качества управления муниципальными финансами. В течение двух лет она осуществляется на цифровой платформе — в программном комплексе «Web-консолидация».

Цифровизация процесса оценки — это не только исключение технических ошибок за счет ее интеграции с регламентированной отчетностью, а значительное повышение скорости бизнес-процессов и, соответственно, принятия решений. Следуя принципу повышения оперативности обмена юридически значимыми документами благодаря использованию программного комплекса, мы полностью отказались от бумажного документооборота при оценке качества управления муниципальными финансами. Вся дополнительная информация, используемая для мониторинга (нормативные акты, аналитика, дополнительные подтверждающие документы), в соответствии с принципами «бережливого производства», внедряемыми в деятельность Правительства Республики Карелия, направляется органами местного самоуправления только в электронном виде. Для подтверждения используется квалифицированная подпись руководителя муниципального финансового органа. Документы хранятся в системе, что изначально исключает риски искажения отчетных данных.

Цифровизация проведения мониторинга также позволила более качественно подойти к визуализации его результатов. Вместе с подробной аналитической информацией по итогам проведенной оценки на портале «Бюджет для граждан Республики Карелия» публикуется интерактивный рейтинг муниципальных образований. Этот механизм отражает динамику результатов оценки конкретного муниципального образования за отчетный год и является важным элементом в открытости данных органов местного самоуправления для публичных целей. Реализована возможность сравнения итогов оценки как с прошлыми периодами, так и с другими муниципальными образованиями в целом и в разрезе конкретных направлений.

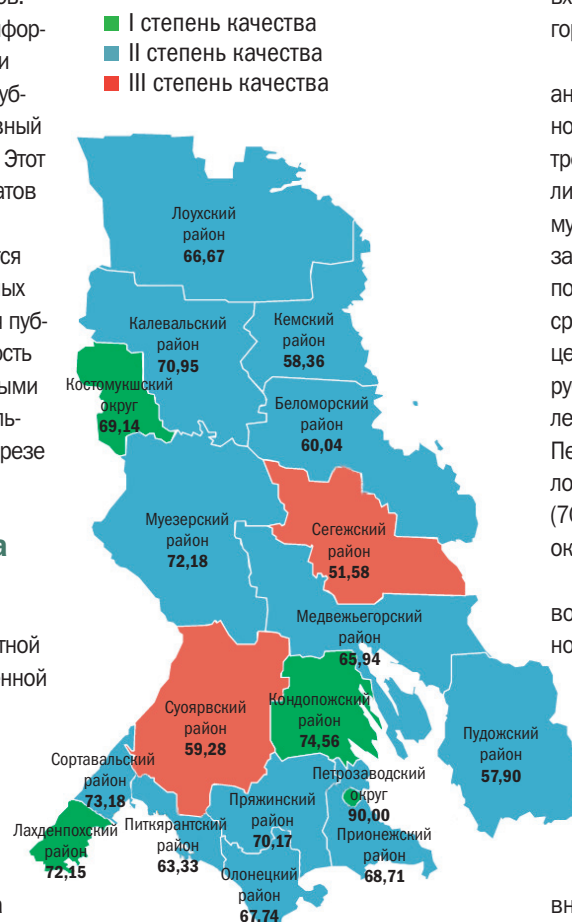
## Результаты оценки качества

Содействие повышению качества управления муниципальными финансами — одна из важных задач бюджетной политики, закрепленная в государственной программе Республики Карелия «Эффективное управление региональными финансами». По результатам проведенной оценки за 2022 год двум городским округам и двум муниципальным районам в Республике Карелия присвоена I степень качества управления (высокое качество), 12 муниципальным районам — II степень (надлежащее качество) и двум муниципальным районам — III степень (низкое качество) (рисунок 1). Как изменилась оценка качества управления муниципальными финансами за 2016–2022 годы, показано на рисунке 2.

По итогам проведенной оценки в том числе отмечено:

- увеличение удельного веса программных расходов местных бюджетов (в 2022 году — 93,18%, в 2021 году — 83,8%);
- снижение отклонения утвержденного объема расходов бюджета муниципального образования на очередной финансовый год от объема расходов соответствующего года при его утверждении на первый год планового периода (среднее значение в 2022 году — 5,95%, в 2021 году — 15%);
- сокращение количества муниципальных образований с просроченной кредиторской задолженностью (в 2022 году — три района, в 2021 году —

**Рисунок 1. Итоги оценки качества управления муниципальными финансами в Республике Карелия за 2022 г.**



шесть районов). При этом просроченная кредиторская задолженность по выплате заработной платы, начислениям на нее, социальным выплатам и по оплате коммунальных услуг отсутствует во всех муниципальных образованиях;

- сокращение среднего уровня долговой нагрузки на местные бюджеты;

**Рисунок 2. Изменение оценки качества управления муниципальными финансами**



**5** муниципальных образований повысили уровень качества управления муниципальными финансами на 1 уровень (с низкого до надлежащего)

**1** муниципальное образование повысило уровень качества управления муниципальными финансами на 2 уровня (с низкого до высокого)

- повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности входящих в состав муниципальных районов городских и сельских поселений.

Результаты оценки — это не только аналитический материал для органов местного самоуправления. Начиная с 2023 года трем муниципальным образованиям — лидерам рейтинга предоставляется стимулирующий межбюджетный трансферт за достижение наилучших результатов по итогам отчетного года. Общая сумма средств, предоставленная на указанные цели в 2023 году, составила 3 миллиона рублей. Лидерами оценки качества управления муниципальными финансами стали Петрозаводский городской округ (90 баллов), Кондопожский муниципальный район (70,83 балла) и Костомукшский городской округ (69,14 балла).

Тем не менее остаются актуальными вопросы обеспечения открытости бюджетного процесса, связанные с реализацией приказа Минфина России № 243н, регулярным обновлением публичной отчетности на официальных сайтах органов местного самоуправления. Есть вопросы и с организацией межбюджетных отношений на муниципальном уровне, и с полным внедрением инструментария обоснований бюджетных ассигнований при планировании местных бюджетов. Таким образом, совершенствование методики будет продолжено, а новые показатели, актуальные для более детального мониторинга муниципалитетов, учитывая итоги оценки, будут рассмотрены совместно с органами местного самоуправления и включены в индикаторы.