



## ФИНАНСЫ И МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

**В.В. Михеев,**

зам. руководителя направления по взаимодействию  
с региональными органами власти Центра исследования  
бюджетных отношений

### Финансовый менеджмент в муниципальном секторе



*В последнее время словосочетание “финансовый менеджмент” используется в государственном и муниципальном секторе едва ли не чаще, чем в частном. На всех уровнях власти приняты ряд нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы проведения мониторинга качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств субъектов РФ и муниципальных образований.*

На сегодняшний день нормативного закрепления понятия “финансовый менеджмент в государственном и муниципальном секторе” пока нет. В Бюджетном кодексе РФ (далее – БК РФ) финансовый менеджмент правового регулирования также не нашел.

Минфином России была предпринята попытка устранить правовой вакуум в данной сфере. Так, в приказе Минфина России от 13.04.2009 № 34н “Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета” (далее – приказ Минфина России № 34н) дано определение мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств (далее – ГРБС). На основе анализа данного приказа можно предположить, что **Минфин России под финансовым менеджментом ГРБС понимает совокупность “процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит)”**.

В других источниках встречаются и иные определения финансового менеджмента. В соответствии с некоторыми из них **финансовый менеджмент – это:**

- ☐ управление финансовыми операциями, денежными потоками, призванное обеспечить привлечение, поступление денежных средств и их рациональное расходование в соответствии с программами, планами, реальными нуждами;
- ☐ система принципов и методов разработки и реализации управленческих решений, связанных с формированием, распределением и использованием финансовых ресурсов предприятия и организацией оборота его денежных средств;
- ☐ управление финансовыми ресурсами и финансовыми потоками, т. е. тем, что составляет понятие “финансы”;
- ☐ совокупность концепций, правил и методов выработки и принятия финансовых и инвестиционных решений.

Очевидно, что определение, косвенно закрепленное в приказе Минфина России № 34н, равно как и другие определения финансового менеджмента, очень созвучны между собой. Следовательно, хоть и условно, но нормативное определение финансового менеджмента на сегодняшний день есть.

Вместе с тем нельзя не отметить очевидного отличия между уровнями применения финансового менеджмента в частном и государственном секторах. Если в первом случае это уровень предприятия (или группы предприятий), то в государственном секторе – уровень отрасли, сферы деятельности ГРБС. Кроме того, в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации на 2009–2011 гг. речь идет также о повышении качества финансового менеджмента в регионах, стимулировании органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления к повышению качества управления региональными и муниципальными финансами. Таким образом, сфера применения финансового менеджмента в общественном секторе расширяется и охватывает не только сферы деятельности ГРБС, но и деятельность органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления по управлению бюджетными средствами на соответствующих территориях.

## Цели и задачи финансового менеджмента

Цели финансового менеджмента в общественном и частном секторах отличаются принципиально. Главная цель финансового менеджмента на предприятии – максимизация благосостояния его собственников в текущем и перспективном периоде, обеспечиваемая путем увеличения его рыночной стоимости. В отличие от нее **главной целью финансового менеджмента в бюджетной сфере является использование с максимальной отдачей финансовых ресурсов, которые принадлежат всему обществу.**

### К сведению

Можно условно выделить три проблемы, которые необходимо решить для внедрения в практику работы органов государственной власти и местного самоуправления:

- ☐ нормативное урегулирование понятия и процедур финансового менеджмента;
- ☐ создание внутренних правил и процедур финансового менеджмента главных распорядителей и получателей бюджетных средств;



*Основным идеологом внедрения в практику работы органов государственной власти и местного самоуправления России, широко применяемых в зарубежных странах принципов и механизмов управления общественными финансами, является Минфин России.*

- создание системы стимулов, способствующих внедрению разработанных правил и процедур финансового менеджмента.



*Правильно осуществляемый финансовый менеджмент помогает наиболее эффективно использовать ограниченные финансовые ресурсы для достижения целей социально-экономической политики в регионе или муниципальном образовании.*

Соответственно различаются и задачи, которые решаются для достижения этих целей. Если на предприятии работают над максимизацией прибыли, то в государственном и муниципальном секторах – задача оказания большего количества качественных услуг. На предприятии стараются минимизировать риски при приемлемом уровне прибыли, в государственном и муниципальном секторах управление рисками сконцентрировано в руках финансовых органов, а непосредственно ГРБС стоят перед проблемой безусловного выполнения своих функций и государственных (муниципальных) заданий. Предприятие решает проблему формирования объемов финансовых ресурсов исходя из планов своего развития, ГРБС действует в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств и т. д.

**Общим между “частной” и “бюджетной” сферами является то, что финансовый менеджмент является составной частью системы управления, только в одном случае предприятием, а в другом – отраслью, ведомством или территорией.**

Необходимо отметить, что сам факт наличия многочисленных определений финансового менеджмента затрудняет применение этого понятия. Это связано с тем, что трудно себе представить применение органами государственной власти или местного самоуправления неких механизмов в финансовой сфере, где каждое решение о расходовании средств, четко не регламентированных соответствующим нормативно-правовым актом, пристально рассматривается многочисленными контролирующими органами.

Особенно заметно отсутствие четкой регламентации при рассмотрении актов органов местного самоуправления, в которых затрагиваются вопросы финансового менеджмента.

**Пример**

В решении от 29.10.2009 Собрание депутатов Энгельского муниципального района Саратовской области «О принятии муниципальной целевой программы “Реформирование муниципальных финансов Энгельского муниципального района на 2009–2010 годы”» отмечает, что “существует необходимость решения ряда проблем в сфере муниципальных финансов, связанных с учетом потребности и повышением качества предоставляемых муниципальных услуг, реструктуризацией бюджетного сектора и развитием новых форм оказания муниципальных услуг, организацией мониторинга качества финансового менеджмента главных распорядителей средств местного бюджета и качества управления финансами муниципальных образований района”.

В этой же программе говорится о том, что “комплексный подход к реализации Программы позволит модернизировать бюджетный процесс, качество финансового менеджмента, повысить качество управления муниципальными финансами, обеспечить стандартизацию муниципальных услуг и создать предпосылки для развития новых форм оказания муниципальных услуг юридическим и физическим лицам”. Хорошо видно, что финансовый менеджмент и управление муниципальными финансами рассматриваются как два самостоятельных понятия. Также результативность бюджетных расходов и повышение качества государственных и муниципальных услуг, которые в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации на 2008–2010 гг. названы как элементы финансового менеджмента в государственном и муниципальном секторе, в Энгельсской программе рассматриваются вне финансового менеджмента.

## Показатели оценки качества финансового менеджмента

Если сравнить два приказа Минфина России – приказ от 13.04.2009 № 34н и отмененный им приказ от 10.12.2007 № 123н, то по тому, как в новом порядке мониторинга качества финансового менеджмента изменились показатели, можно увидеть, как поменялись приоритеты в русле проводимых в последние годы бюджетной и административной реформ.

**Состав показателей оценки качества финансового менеджмента был дополнен показателями, характеризующими:**

- ❑ долю бюджетных ассигнований, представленных при планировании в программном виде (отражает внедрение ГРБС механизмов бюджетирования, ориентированного на результат);
- ❑ долю ассигнований, по которым установлены государственные задания (показывает способность ГРБС определить стоимость оказания государственных услуг и обеспечить соответствие затрат результатам);
- ❑ качество установленного порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет (характеризует работу с подведомственной сетью в рамках бюджетного планирования и исполнения бюджета);
- ❑ соответствие учредительных документов получателей данным Сводного реестра (показывает правовую обоснованность деятельности подведомственных учреждений);
- ❑ наличие системы электронного документооборота ГРБС с Федеральным казначейством и получателями бюджетных средств (иллюстрирует применение современных информационных технологий в бюджетном процессе);
- ❑ долю суммы возврата из бюджета излишне уплаченных или взысканных сумм (говорит о качестве реализации своих бюджетных полномочий главными администраторами доходов бюджета) и т. д.

Таким образом, мониторинг финансового менеджмента федеральных ГРБС – “живой” механизм, отражающий позицию Минфина России по вопросам эффективного управления средствами федерального бюджета администраторами бюджетных средств.

Позиция органов местного самоуправления по вопросам финансового менеджмента во многом обусловлена действиями и решениями Минфина России. Так, начиная с 2000 г. ежегодно между субъектами РФ и муниципальными образованиями на конкурсной основе распределяются субсидии из федерального бюджета на реформирование региональных и муниципальных финансов. Многие регионы ввели аналогичную практику у себя и поощряют действия муниципальных образований, направленные на повышение качества управления финансами (финансового менеджмента). Общие правила распределения субсидий установлены Правительством РФ, а вот набор индикаторов, по которым на формализованной основе оцениваются планы и результаты реформирования, ежегодно устанавливается Минфином России. И вполне естественно, что в программах реформирования муниципальных финансов находят отражение преимущественно те мероприятия, реализация которых позволит достичь максимальных значений по индикаторам, установленным Минфином России.



*Органы местного самоуправления смело могут рассматривать внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, как совершенствование одного из важнейших элементов финансового менеджмента (управления общественными финансами).*

**Пример**

Решением Кировской городской Думы от 26.11.2008 № 22/5 «Об утверждении Программы реформирования муниципальных финансов муниципального образования “Город Киров” на 2008–2010 годы» предусмотрено в рамках стратегического направления реформирования “Повышение качества финансового менеджмента” решить следующие задачи:

- ☐ повышение качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета муниципального образования;
- ☐ оптимизация процесса планирования и финансирования временных кассовых разрывов;
- ☐ снижение и ликвидация просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений и муниципальных унитарных предприятий;
- ☐ создание формализованной методики оценки финансовых последствий предоставляемых льгот (в т. ч. в виде пониженной ставки) по уплате налогов и сборов;
- ☐ повышение эффективности собственности муниципального образования;
- ☐ внедрение формализованных процедур управления муниципальным долгом, принятия долговых обязательств, их рефинансирования.

Здесь явно прослеживается полное соответствие данных задач кировской городской программы с аналогичными позициями, закрепленными в приказе Минфина России от 30.10.2008 № 536 “О проведении в 2008 году отбора муниципальных образований для получения субсидий на реформирование муниципальных финансов”.

Аналогичная ситуация складывается в отношении большинства программ реформирования муниципальных финансов муниципальных образований. Это означает, что направления совершенствования управления муниципальными финансами (финансового менеджмента) в муниципальных образованиях схожи с позициями Минфина России.

**Однако отсутствие единого определения финансового менеджмента влечет за собой появление многочисленных представлений о нем в муниципальных образованиях.**

**Пример**

В программе реформирования муниципальных финансов г. Кирова все понимание финансового менеджмента сводится в одну фразу: «оценка эффективности использования средств бюджета муниципального образования “Город Киров” осуществляется исключительно в рамках проведения мероприятий по контролю расходования средств».

В программе реформирования муниципальных финансов города Иванова, принятой решением Ивановской городской Думы от 26.11.2008 № 942, также отмечается, что “основным инструментом воздействия на качество финансового управления являлся финансовый контроль...”. Но здесь уже указывается, что “осуществление мероприятий, способствовавших повышению качества финансового управления (менеджмента) главных распорядителей средств местного бюджета в городе Иванове, как правило, носило фрагментарный, не системный характер”. То есть в отличие от кировчан, в Иванове ставят знак равенства между финансовым управлением и финансовым менеджментом.

Речь идет о том, что новые процессы, происходящие в жизни страны, регионов, муниципальных образований, требуют совершенствования сложившейся системы управления общественными финансами, в т. ч. (а может быть, и в первую очередь)

на местном уровне, где задач великое множество, результаты их решения сказываются на населении практически сразу, а финансовые ресурсы крайне ограничены.

Как еще одно подтверждение того, что совершенствовать процедуры и механизмы управления муниципальными финансами нужно в первую очередь, – это поддерживаемый федеральными и региональными властями в рамках действующего бюджетного законодательства дисбаланс между объемами обязательств органов местного самоуправления и их собственными доходами. В значительной мере доходы бюджетов муниципальных образований формируются за счет финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Это реальное отражение того, что существующий уровень качества финансового менеджмента на местном уровне очень низок, хотя отдельные, как правило, наиболее крупные муниципальные образования с большими объемами собственных доходов выгодно выделяются в этом отношении из общего ряда.

## Мониторинг качества финансового менеджмента

То, как организаторы мониторинга качества финансового менеджмента расставляют приоритеты в направлениях совершенствования его элементов, отражается в индикаторах, при помощи которых оценивается качество финансового менеджмента. В качестве иллюстрации можно сравнить два подхода к оценке качества финансового менеджмента ГРБС, один из которых применяется в Ипатовском муниципальном районе Ставропольского края, другой – в г. Иркутске. Они закреплены соответственно в постановлении администрации Ипатовского муниципального района от 09.06.2009 № 257 и в постановлении администрации г. Иркутска от 09.09.2009 № 031-06-309/9.

В Ипатовском муниципальном районе мониторинг проводится по двум направлениям и состоит из годового мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого ГРБС, в части исполнения бюджета и в части документов, используемых при составлении проекта бюджета и проекта среднесрочного финансового плана. Такой подход очень напоминает подход, закрепленный в приказе Минфина России № 134н. В Иркутске, напротив, такое деление не применяется.

В обоих муниципалитетах оценка каждого показателя качества проводится по шкале от 0 до 5 баллов. Однако в Ипатовском районе оценка определяется с учетом веса показателя и максимальный балл может достигнуть 40, а в Иркутске значения показателей просто суммируются и максимально ГРБС может набрать 95 баллов. Всего в Ипатовском районе сформулировано 17 показателей, в Иркутске – 19. При этом формулировки по семи показателям либо идентичны, либо очень близки по своей сути.

Посмотрим, что же оценивает (читайте: на что нацеливает своих ГРБС) администрация Ипатовского муниципального района в отличие от администрации г. Иркутска:

- ☐ **равномерность расходов в течение финансового года.** Чем меньше расходы IV квартала отличаются от среднего объема расходов I–III кварталов, тем выше балл. Если больше только на четверть, то 5 баллов, если в IV квартале тратится вдвое больше, чем в любом другом, то 1 балл. Можно обсуждать эту градацию, но скорее всего она сформирована на основе данных об исполнении местного бюджета за ряд лет и вызывает у организаторов мониторинга определенное беспокойство. В то же время такая градация показывает, что авторы методики понимают объективность неравномерного распределения расходов в течение финансового года;



*То, как организаторы мониторинга качества финансового менеджмента расставляют приоритеты в направлениях совершенствования его элементов, отражается в индикаторах, при помощи которых оценивается качество финансового менеджмента.*

☐ **эффективность управления кредиторской и дебиторской задолженностью.**

По весу этих показателей (в части и кредиторской, и дебиторской задолженности вес показателя установлен 0,5) можно определить, что каждому из них придается чуть меньшее значение, чем, например, равномерности расходов, для которой установлен вес показателя 0,6. В то же время организация работы ГРБС по оптимизации расчетов благодаря высокой оценке сразу по двум показателям увеличит суммарную оценку качества финансового менеджмента ГРБС в большей степени, чем усилия, направленные на снижение доли расходов IV квартала. Для Иркутска же, видимо, эти проблемы не настолько актуальны, там есть только показатель по кредиторской задолженности, или их значение не оценивается так высоко.

Интересным представляется также показатель, который оценивается в Ипатовском районе, но не оценивается в Иркутске: **квалификация сотрудников финансово-экономического подразделения ГРБС**. Значение данного показателя тем выше, чем больше сотрудников имеют ученую степень, высшее или среднее профессиональное образование. И сразу отметим, что отсутствие такого показателя в системе оценки, построенной в Иркутске, не означает отсутствия внимания к такому моменту, как квалификация персонала. Скорее всего дело в организации кадровой работы и работы по повышению квалификации персонала в целом в муниципальном образовании. Если такая работа в сильной степени централизована и сам ГРБС в очень малой степени может влиять на значение показателя, то надобность в оценке такого показателя отсутствует.

Теперь рассмотрим, что более важным считают с точки зрения повышения качества финансового менеджмента муниципальные служащие Иркутска. **Так, ГРБС в Иркутске, например, может получить дополнительные 5 баллов (из 95!) в том случае, если данные реестра расходных обязательств, формируемого ГРБС в электронном виде, будут полностью соответствовать данным, представленным на бумажном носителе.** Еще 5 баллов, если реестр сопровождается пояснительной запиской, оформленной в соответствии с Порядком ведения реестра расходных обязательств города Иркутска. Это может означать, на взгляд автора, только одно – из года в год ГРБС плохо работают с документами (в части реестра), и это очень волнует комитет по экономике и финансам администрации г. Иркутска.

**Кроме того, в Иркутске качество финансового менеджмента оценивается по такому показателю, как доля бюджетных ассигнований на предоставление муниципальных услуг, оказываемых на основе муниципального задания.** Если доля бюджетных ассигнований на предоставление муниципальных услуг, оказываемых на основе муниципального задания, будет расти, то это еще дополнительно 5 баллов, если не растёт, то 1 балл, а если снижается, то 0 баллов. Показатель, что называется, на злобу дня. Но будем надеяться, что надобность в нем скоро отпадет (как и на федеральном уровне), поскольку отсутствие муниципальных заданий – это нарушение бюджетного законодательства, которое должно быть устранено. Впрочем, поскольку ответственность за такое нарушение БК РФ или КоАП РФ не определена, наличие такого показателя может рассматриваться не как поощрение дополнительными баллами, а как лишение баллов при отсутствии муниципальных заданий.

**К такому же виду показателей, когда провинившийся ГРБС получит меньше баллов, чем аккуратный и организованный, можно отнести такие показатели, как:**

- ☐ своевременное доведение ГРБС лимитов бюджетных обязательств до подведомственных муниципальных учреждений;

- ☐ своевременное составление бюджетной росписи ГРБС и внесение изменений в нее;
- ☐ соблюдение сроков предоставления ГРБС годовой бюджетной отчетности.

Отметим и такой пример выстраивания приоритетов. Один и тот же показатель **“Полнота общей информации о расходных обязательствах”** рассчитывается по разным формулам. В Ипатовском районе определяется доля расходных обязательств, по которым в реестре расходных обязательств все реквизиты занесены полностью, в Иркутске – доля тех обязательств, по которым дана не вся необходимая информация. При этом значение показателя в зависимости от доли “неполных” обязательств будет различно.

В обоих муниципальных образованиях результаты оценки учитываются при оценке деятельности ГРБС в порядке, установленном отдельными актами органов местного самоуправления – постановлениями администрации г. Иркутска от 11.09.2009 № 031-06-3125/9 и администрации Ипатовского муниципального района от 17.07.2009 № 435.

В Иркутске на основе результатов итоговой оценки качества финансового менеджмента ГРБС формируется ежегодный рейтинг ГРБС, который размещается на официальном сайте администрации города. **Результаты мониторинга учитываются при оценке деятельности ГРБС таким образом, что размер ежеквартальной премии руководителей соответствующих ГРБС снижается на процент отклонения итоговой оценки качества финансового менеджмента соответствующего ГРБС от максимальной оценки качества финансового менеджмента ГРБС.**

В Ипатовском районе премирование руководителей соответствующих ГРБС на основе оценки качества финансового менеджмента производится в пределах средств, предусмотренных в бюджете на реализацию Программы реформирования муниципальных финансов Ипатовского муниципального района Ставропольского края на 2009–2011 гг. в соответствии с планом использования субсидий из краевого бюджета на реформирование муниципальных финансов.

Размер премии для набравших наибольшую оценку увеличивается на 20%, наименьшую – уменьшается на 20%. Для остальных увеличивается или уменьшается пропорционально отклонению полученной балльной оценки относительно средней величины, но не более чем на 15%.

Объем средств, направляемых ГРБС на премирование работников по результатам мониторинга оценки качества финансового менеджмента, порядок исчисления и выплаты премии определяются финансовым управлением администрации Ипатовского муниципального района с учетом подведения минфином Ставропольского края итогов по этапам реализации Программы и средств, поступивших из бюджета Ставропольского края на ее реализацию.

**Представляется, что подход администрации г. Иркутска более эффективен, поскольку:**

- ☐ зависит не от результатов выполнения программы реформирования финансов муниципальным образованием, а от деятельности самого ГРБС;
- ☐ не ограничен по времени сроками реализации программы реформирования муниципальных финансов;
- ☐ в значительно меньшей степени зависит от деятельности других ГРБС;
- ☐ позволяет руководителю ГРБС самому оценить возможные последствия своих действий (или бездействия), так как изменение премии осуществляется в зависимости от отклонения от максимальной оценки, которую можно спрогнозировать.



*В зависимости от входящих на первый план задач, стоящих перед органами местного самоуправления, меняются и подходы к организации финансового менеджмента.*



Таким образом, финансовый менеджмент в муниципальном секторе – это часть системы муниципального управления. Меняется система управления – изменяются элементы и инструменты финансового менеджмента (управления общественными финансами). И в зависимости от этих изменений, выходящих на первый план задач, стоящих перед органами местного самоуправления, меняются подходы к организации финансового менеджмента.

**Очевидно, что общественные финансы (средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации) должны расходоваться по возможности более эффективно и результативно, по строго определенным процедурам, максимально открыто для населения России, региона, муниципального образования.**

Все, что делается для этого, и есть финансовый менеджмент.

Бесспорно, что резкие изменения принципов управления, бюджетных правил и процедур без серьезных негативных последствий для общества невозможны. Это подтверждает и опыт бюджетной и административной реформ, проводимых в последние годы в Российской Федерации. Само появление такого механизма, как оценка качества финансового менеджмента и ГРБС в регионах и муниципальных образованиях, – один из результатов проводимых реформ. В этой связи нужно отдать должное Минфину России за то, что по результатам мониторинга по федеральным ГРБС за 2007 и 2008 гг. им не было предпринято каких-либо резких действий в отношении тех ГРБС, у которых значения показателей были хуже, чем у большинства других ГРБС\*.

\* С результатами мониторинга качества финансового менеджмента можно ознакомиться на официальном сайте Минфина России ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)).

## ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Негосударственная консультационная компания, специализирующаяся на исследованиях в области управления общественными финансами

### ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- Реструктуризация бюджетной сети (АУ, КУ, БУ)
- Управление государственными (муниципальными) услугами (требования к качеству, государственные (муниципальные) задания, нормирование затрат)
- Внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат
- Разработка программ повышения энергоэффективности
- Совершенствование бюджетного процесса
- Межбюджетные отношения
- Государственный и муниципальный заказ

### ЗАКАЗЧИКИ

- Федеральные органы исполнительной власти
- Субъекты Российской Федерации
- Муниципальные образования
- Научные и исследовательские организации
- Международные организации

### УСЛУГИ

- Разработка комплекса документов по тематике:
  - нормативная правовая база
  - программные документы
  - методические рекомендации и типовые акты
- Экспертиза действующих и разрабатываемых документов
- Правовое и методическое сопровождение внедрения новых инструментов
- Программы реформ в сфере общественных финансов
- Обзоры региональной и муниципальной практики
- Проведение обучающих семинаров и лекций
- Текущие консультации



ЦЕНТР  
ИССЛЕДОВАНИЯ  
БЮДЖЕТНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ

Москва, Лужнецкая набережная, 2/4, стр. 16  
Телефон: (495) 287-0701, факс: (495) 287-0702  
[info@rb-centre.ru](mailto:info@rb-centre.ru) [www.rb-centre.ru](http://www.rb-centre.ru)

Реклама