

СТАТЬИ

УДК 336.1:332.1
DOI 10.17513/fr.43806

ЭТАПЫ И ПРИНЦИПЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

Атрохова А.Н.

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

Организация и проведение оценки качества управления региональными финансами позволяют получить информацию о состоянии процесса управления региональными финансами в субъектах Федерации. Цель исследования заключается в определении этапов и принципов оценки качества управления региональными финансами. В ходе анализа установлено, что оценочный аспект делает «качество» ключевой категорией для совершенствования процесса управления региональными финансами, следовательно, организация, проведение и использование результатов оценки качества управления региональными финансами представляются важными для достижения цели по повышению качества управления региональными финансами. Исследование проведено на основе нормативных правовых актов Российской Федерации и трудов как российских, так и зарубежных ученых. Результатом настоящей работы является определение этапов оценки качества управления региональными финансами, содержание которых основывается на управленческом цикле PDCA («Планируй – Делай – Проверяй – Действуй»), и принципов оценки качества управления региональными финансами, соблюдение которых необходимо для получения объективных результатов оценки. Низкие результаты оценки качества управления региональными финансами могут быть обусловлены проблемами функционирования механизма оценки, в связи с чем направлением дальнейших исследований является анализ действующего механизма оценки качества управления региональными финансами на предмет соблюдения принципов оценки.

Ключевые слова: региональные финансы, управление региональными финансами, качество управления финансами, оценка качества управления, мониторинг качества управления

STAGES AND PRINCIPLES OF ASSESSING THE QUALITY OF REGIONAL FINANCIAL MANAGEMENT

Atrokhova A.N.

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

Organizing and conducting an assessment of the quality of regional financial management allows us to obtain information about the state of the regional financial management process in the constituent entities of the federation. The purpose of the study is to determine the stages and principles of assessing the quality of regional financial management. During the analysis, it was found that the evaluation aspect makes «quality» a key category for improving the regional financial management process, therefore, the organization, conduct and use of the results of the assessment of the quality of regional financial management are important for achieving the goal of improving the quality of regional financial management. The research is based on the normative legal acts of the Russian Federation and the works of both Russian and foreign scientists. The result of this work is the definition of the stages of assessing the quality of regional financial management, the content of which is based on the PDCA management cycle («Plan – Do – Check – Act»), and the principles of assessing the quality of regional financial management, compliance with which is necessary to obtain objective evaluation results. Low results in assessing the quality of regional financial management may be caused by problems with the functioning of the evaluation mechanism, and therefore the direction of further research is to analyze the current mechanism for assessing the quality of regional financial management in order to comply with the principles of evaluation.

Keywords: regional finance, regional finance management, financial management quality, management quality assessment, management quality monitoring

Введение

В Послании Президента Федеральному собранию 2024 г. был определен ряд стратегических задач по достижению национальных целей [1]. В условиях динамично меняющейся экономической среды и глобальных вызовов, стоящих перед государством, повышение качества управления региональными финансами (далее – УРФ) выступает одной из задач обеспечения устойчивого социально-экономического развития субъектов Федерации. Во исполнение указа Пре-

зидента государственной программой «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» закреплена цель по повышению качества УРФ [2].

В Плате деятельности Минфина России на 2024–2029 гг. предусмотрены следующие меры по повышению качества УРФ: 1) утверждение перечня регионов в зависимости от доли дотаций в объеме собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации и установление норма-

тивов формирования расходов на содержание органов государственной власти субъектов Федерации; 2) подготовка заключения на проект бюджета субъекта Федерации на очередной финансовый год и плановый период и проведение ежеквартального мониторинга исполнения дополнительных обязательств, установленных соглашениями, заключенными с Минфином России; 3) направление писем Минфина России по результатам оценки КУРФ в адрес субъектов Федерации с общими рекомендациями по повышению КУРФ [3]. Так, результаты оценки качества УРФ лежат в основе одной из мер по повышению качества УРФ.

Организация и проведение оценки качества УРФ (далее – оценка КУРФ), которая вносит вклад в реформирование публичных финансов на субфедеральном уровне [4, с. 32], являются механизмом нематериального стимулирования регионов к повышению качества УРФ. С учетом направленности УРФ на создание благоприятных финансово-экономических условий для выполнения задачи обеспечения социально-экономического развития субъектов Федерации оценка КУРФ позволяет определить, в какой степени такие условия уже созданы в субъектах Федерации. Итогом оценки КУРФ должны быть объективные результаты оценки КУРФ, на основе которых представляется возможным сделать достоверные выводы о трендах повышения или снижения КУРФ в субъектах Федерации [5, с. 468]. Аналогичную оценку проводят на уровне субъектов Федерации путем оценивания качества управления муниципальными финансами; данные оценки считаются взаимосвязанными [6, с. 464].

Понимание того, каким образом механизм оценки КУРФ создает результаты оценки КУРФ, позволяет оптимизировать как механизм, так и получаемые в ходе его реализации результаты [7]. В связи с этим представляют интерес этапы оценки КУРФ, а также принципы оценки КУРФ, которые должны быть соблюдены в целях получения объективных результатов оценки КУРФ, являющихся основой для разработки мер по повышению КУРФ.

Целью исследования является определение этапов и принципов оценки КУРФ.

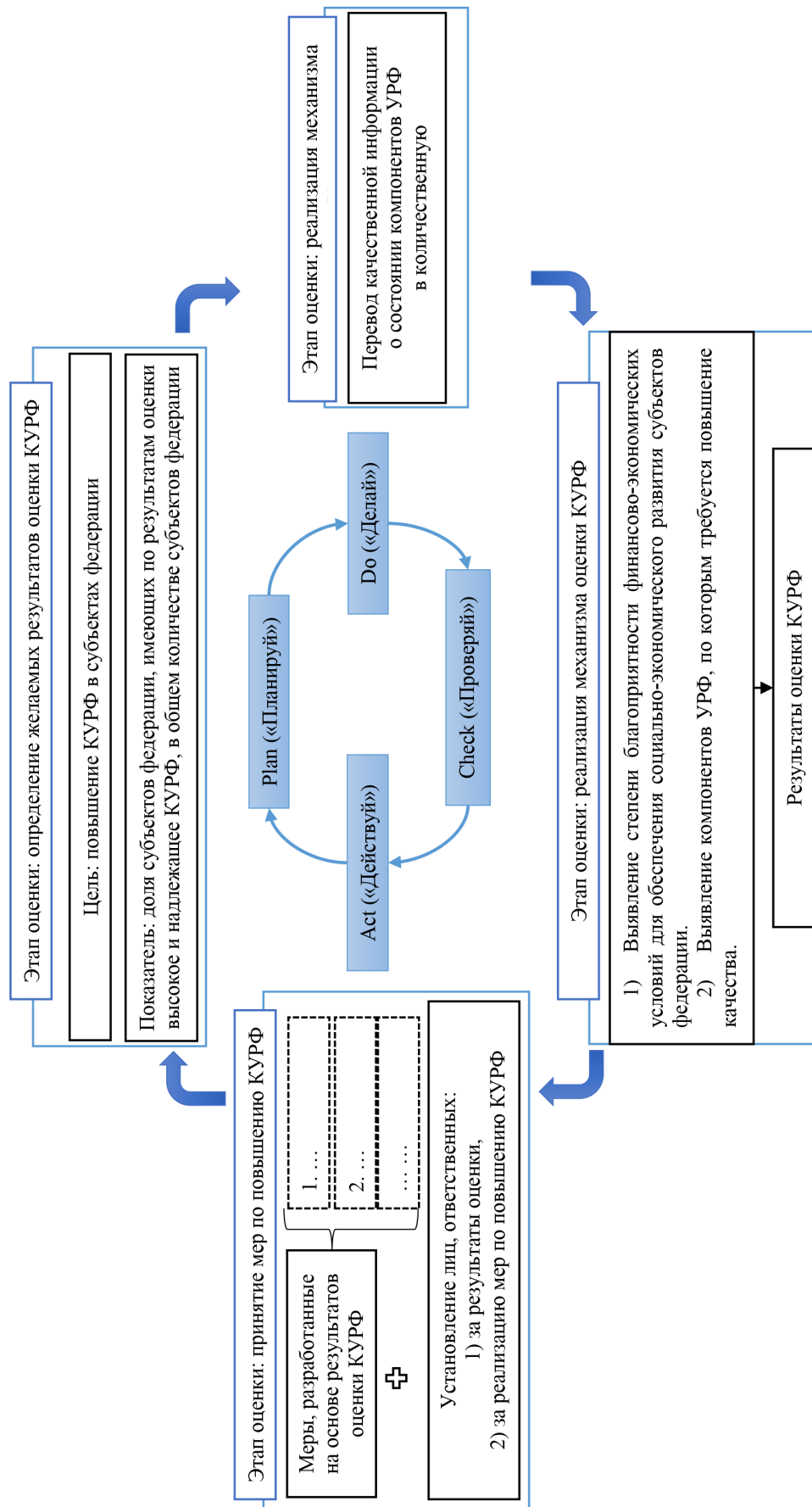
Материал и методы исследования

В ходе исследования применялись такие общенаучные методы, как описание, анализ, синтез, дедукция. Информационной базой для исследования послужили нормативные правовые акты Российской Федерации, а также научные труды российских и зарубежных авторов.

Результаты исследования и их обсуждение

Качество управления отражает степень совершенства процессов управления. Для укрепления доверия к информации о КУРФ в субъектах Федерации организация и проведение оценки должны быть управляемыми, то есть независимыми и соответствующими процессу принятия решений [8, с. 21]. В связи с этим к оценке КУРФ, рассматриваемой как самостоятельный процесс, может быть применен процессный подход, который включает управленческий цикл PDCA («Планируй – Делай – Проверь – Действуй») [9] (рисунок). Реализация цикла PDCA позволяет осуществлять управление процессом оценки, что представляется необходимым для получения объективных результатов оценки КУРФ в целях принятия на их основе финансово-управленческих решений по повышению КУРФ. Функциональный подход к управлению оценкой КУРФ фокусируется на конкретных процессах, а институциональный подход объясняет организацию управления такими процессами, ограничивая поведение экономических агентов и упорядочивая взаимодействие между ними [10, с. 105]. С точки зрения институционального подхода, оценка КУРФ характеризуется функционированием механизма оценки КУРФ, под которым в настоящей работе понимается устройство системы, определяющей порядок организации и проведения оценки КУРФ [11].

На рисунке показана группировка этапов оценки КУРФ в соответствии с циклом PDCA. Цели организации и проведения оценки КУРФ, а также показатели, характеризующие достижение поставленной цели, определяются на стадии «Планируй» цикла PDCA. Механизм оценки КУРФ, функционирование и взаимодействие элементов которого направлено на, во-первых, перевод качественной информации о характеристиках УРФ в количественную (задача квалитметрии), во-вторых, выявление степени благоприятности финансово-экономических условий для обеспечения социально-экономического развития субъектов Федерации и определение направлений повышения КУРФ, реализуется на стадиях «Делай» и «Проверь» цикла PDCA. Стадия «Проверь» цикла PDCA завершается сообщением результатов оценки КУРФ. Принятие мер по улучшению результатов оценки КУРФ (по повышению КУРФ) происходит на стадии «Действуй» цикла PDCA. Проведение оценки КУРФ в соответствии со стадиями цикла PDCA стимулирует субъекты Федерации повышать КУРФ.



Содержание этапов оценки КУРФ, основанное на управленческом цикле PDCA
Источник: составлено автором

В связи с тем, что оценочный аспект делает «качество» ключевой категорией для совершенствования процесса УРФ, представляют интерес принципы оценки КУРФ, которые должны быть соблюдены на каждом из этапов оценки.

Во-первых, оценка КУРФ должна быть комплексной, то есть содержать показатели, характеризующие состояние всех компонентов УРФ. С учетом состава региональных финансов под состоянием компонентов УРФ автор понимает совокупность характеристик управления финансовыми ресурсами региональных бюджетов и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов (далее – ТГВФ) в определенный интервал времени. Так, показатели качества управления средствами региональных бюджетов и показатели качества управления средствами бюджетов ТГВФ должны быть включены в перечень показателей оценки КУРФ (принцип комплексности).

Стоит уточнить, что между КУРФ и качеством управления федеральными и муниципальными финансами отмечается принципиальная разница в перечне компонентов управления государственными (муниципальными) финансами (далее – ГМФ), состояние которых идентифицируется при проведении оценки качества управления ГМФ. Перечень компонентов управления ГМФ зависит от уровня бюджета (федеральный, региональный или местный) и внебюджетного фонда (федеральный или региональный) публично-правового образования, которые финансируют тот или иной компонент управления ГМФ. Например, при проведении оценки КУРФ характеристики управления финансами государственных корпораций не определяются в связи с тем, что государственные корпорации финансируются за счет федерального, а не регионального бюджета.

Во-вторых, с учетом задачи квалитетрии механизм оценки КУРФ должен характеризоваться наличием математического аппарата, который позволяет получить оценочные характеристики КУРФ. Оценочные характеристики КУРФ предполагают сравнение фактического состояния компонентов УРФ конкретного субъекта Федерации с «эталонным» состоянием, под которым в настоящем контексте понимается обладание компонентами УРФ такими характеристиками, которые создают благоприятные финансово-экономические условия для обеспечения социально-экономического развития субъектов Федерации.

Оценочные характеристики КУРФ по конкретному субъекту Федерации должны формироваться исключительно на основе состояния компонентов УРФ в данном субъекте

Федерации (без учета состояния компонентов УРФ в других субъектах Федерации (принцип независимости)), что предлагается реализовать путем сопоставления значений показателей КУРФ субъекта Федерации с едиными, заранее заданными «эталонными» значениями (значениями, определяющими «эталонное» состояние компонента УРФ).

Сравнение значений показателей КУРФ субъекта Федерации с едиными, заранее заданными «эталонными» значениями также позволит получить сопоставимые в ретроспективе результаты оценки КУРФ, поскольку в основе их сравнения будут лежать фиксированные, а не плавающие «эталонные» значения (принцип сопоставимости). Таким фиксированным «эталонным» значением (E_i) по каждому показателю КУРФ (U_i) может быть единица («1»). При условии принятия диапазона оценочных значений от 0 до 1 включительно ($E_i \in [0;1]$) наименьшее оценочное значение $E_{i(min)} = 0$ свидетельствует о том, что состояние компонента УРФ, характеризуемое данным показателем КУРФ, не соответствует благоприятным условиям для обеспечения социально-экономического развития субъектов Федерации, наибольшее оценочное значение $E_{i(max)} = 1$ – о том, что состояние компонента УРФ, характеризуемое данным показателем КУРФ, соответствует благоприятным условиям для обеспечения социально-экономического развития субъектов Федерации.

В-третьих, с учетом выявления компонентов УРФ, по которым требуется повышение их качества, по результатам оценки КУРФ должны быть предприняты меры по повышению КУРФ и установлены лица, ответственные за реализацию таких мер (принцип ответственности). Неиспользованные результаты оценки КУРФ представляют собой упущенные возможности по повышению КУРФ [12, с. 85].

В-четвертых, результаты оценки КУРФ должны быть содержательными, так как информация о наблюдаемом в конкретном субъекте Федерации КУРФ является основой планирования и прогнозирования сценариев повышения степени благоприятности финансово-экономических условий для обеспечения социально-экономического развития субъекта Федерации (принцип интерпретируемости). Балльная комплексная оценка КУРФ, объединяющая оценки качества по компонентам УРФ, должна отражать реальную динамику КУРФ. Для этого необходимо исключить вероятность частичной потери информации, вызываемой, в том числе, ретроспективными изменениями удельных весов компонентов УРФ в комплексной оценке КУРФ.

Принципы оценки КУРФ, их содержание

Этап оценки КУРФ	Принцип оценки КУРФ	Содержание принципа оценки КУРФ
Определение желаемых результатов оценки КУРФ	Интерпретируемость	Закрепление адекватной (реалистичной и достижимой) цели по повышению КУРФ в региональных документах стратегического планирования, что представляется возможным при условии использования информативных результатов оценки КУРФ в субъектах Федерации, отражающих реальную динамику КУРФ
Реализация механизма оценки КУРФ	Комплексность	Обеспечение полного охвата компонентов УРФ показателями оценки КУРФ (наличие показателей качества управления средствами региональных бюджетов и показателей качества управления средствами бюджетов ТГВФ)
	Независимость	Обеспечение автономности: оценка КУРФ в конкретном субъекте Федерации должна быть сформирована исключительно на основе информации по данному субъекту Федерации, без использования информации о КУРФ в других субъектах Федерации
	Сопоставимость	Получение в отчетном финансовом году таких результатов оценки КУРФ, которые позволят корректно сравнивать их с результатами прошлых лет и отражать объективные тренды повышения или снижения КУРФ в субъектах Федерации
Принятие мер по повышению КУРФ, мониторинг выполнения мер	Ответственность	Установление лиц, ответственных за результаты оценки КУРФ, а также принятие мер по повышению КУРФ на основе результатов оценки КУРФ

Источник: составлено автором.

Таким образом, организация, проведение и использование результатов оценки КУРФ должны быть основаны на принципах комплексности, независимости, сопоставимости, ответственности и интерпретируемости. Систематизация предлагаемых принципов по содержанию этапов оценки КУРФ представлена в таблице.

Получение низких результатов оценки КУРФ в субъектах Федерации, которые служат основанием для предположения низкой эффективности деятельности региональных органов государственной власти [13, с. 88], может быть обусловлено рядом причин, в том числе проблемами функционирования механизма оценки КУРФ. Направлением дальнейшего исследования является анализ действующего механизма оценки КУРФ на предмет соблюдения принципов оценки КУРФ (интерпретируемости, комплексности, независимости, сопоставимости, ответственности). Особенности функционирования действующего механизма оценки КУРФ закреплены приказом Минфина России [14], который вместе с тем не уточняет, что конкретно понимается под КУРФ [15, с. 191], это затрудняет изучение проблематики достижения цели по повышению КУРФ.

Заключение

Организация и проведение оценки КУРФ необходимы для формирования стимулов повышения КУРФ в субъектах Федерации. Применение управленческого цикла PDCA («Планируй – Делай – Проверь – Действуй») к оценке КУРФ позволило определить этапы оценки КУРФ, выполнение которых направлено на достижение цели по повышению КУРФ. На первом этапе оценки КУРФ определяются желаемые результаты оценки КУРФ (планирование КУРФ), на втором – реализуется механизм оценки КУРФ (итогом взаимодействия элементов механизма оценки КУРФ являются результаты оценки КУРФ), на третьем – применяются меры по повышению КУРФ на основе результатов оценки КУРФ.

В результате проведенного исследования установлено, что оценка КУРФ должна быть основана на принципах комплексности, независимости, сопоставимости, ответственности и интерпретируемости. Соблюдение перечисленных принципов на каждом из этапов оценки КУРФ обеспечит объективность результатов оценки КУРФ, лежащих в основе принятия финансово-управленческих решений по повышению КУРФ в субъектах Федерации.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/ (дата обращения: 27.02.2025).
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 (ред. от 18.02.2025) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198310/ (дата обращения: 27.02.2025).
3. План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2024 – 2029 годы [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/06/main/Plan_dyatelnosti_Minfina_Rossii_na_2024-2029.pdf (дата обращения: 28.02.2025).
4. Алфименко С.С. Показатели качества управления региональными финансами и индикаторы экономического потенциала субъектов Российской Федерации: формальные и реальные связи // Финансовые рынки и банки. 2020. № 1. С. 31-37. URL: <https://finmarketbank.ru/upload/iblock/4fc/№1%202020%20ФРиБ.pdf> (дата обращения: 02.02.2025).
5. Атрохова А.Н. Стандартизация индикаторов качества управления региональными финансами // Экономика и предпринимательство. 2024. № 12(173). С. 468-475. DOI: 10.34925/EIP.2024.173.12.082.
6. Волохина В.А., Твердохлеб В.В. Оценка эффективности качества управления региональными финансами в субъекте Российской Федерации (на примере Оренбургской области) // Экономика и предпринимательство. 2023. № 6(155). С. 463-468. DOI: 10.34925/EIP.2023.155.6.077.
7. «ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» (утв. Приказом Росстандарта от 28.09.2015 № 1390-ст) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195013/ (дата обращения: 27.02.2025).
8. Picciotto R. Evaluation Independence in Organizations // Journal of MultiDisciplinary Evaluation. 2013. Vol. 9/20. P. 18-32. URL: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://jmde.journals.publicknowledgeproject.org/index.php/jmde_1/article/download/373/368&ved=2ahUKEwiM4vWv_rjMAxVR2SoKHQgZMIMQFnoECBgQAQ&usq=AOvVaw0S5221WLMslIhSdcw_lat (дата обращения: 02.02.2025).
9. «ГОСТ Р ИСО 9001-2015. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Требования» (утв. Приказом Росстандарта от 28.09.2015 № 1391-ст) (вместе с «Разъяснением новой структуры, терминологии и понятий», «Другими международными стандартами в области менеджмента качества и на системы менеджмента качества, разработанными ИСО/ТК 176») [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194941/ (дата обращения: 31.02.2025).
10. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория / А.Е. Шаститко. М.: ТЕИС, 2002. 591 с. [Электронный ресурс]. URL: https://booksforeconomy.ucoz.ru/instit/novaja_institucionalnaja_ekonomicheskaja_teoriya.pdf (дата обращения: 03.02.2025).
11. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4 изд., дополненное. [Электронный ресурс]. URL: <https://ozhegov.info/slovar/?q=механизм> (дата обращения: 28.02.2025).
12. OECD Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences // OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Paris, 2020. DOI: 10.1787/89b1577d-en.
13. Осинин А.Д. Мониторинг и оценка качества управления региональными финансами как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2018. Т. 8, № 3(33). С. 86-89. DOI: 10.26794/2226-7867-2018-8-3-86-89.
14. Приказ Минфина России от 03.12.2010 № 552 (ред. от 18.09.2024) «О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126489/ (дата обращения: 27.02.2025).
15. Атрохова А.Н. Декомпозиция категории «качества» на свойства в контексте управления региональными финансами // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 4-2. С. 190-197. DOI: 10.17513/vaael.3380.