

Развитие методологии и практики оценки качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета

Станислав Сергеевич Бычков (e-mail: Stanislav.Bychkov@minfin.ru), финансист, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса (г. Москва)

Алексей Игоревич Кокарев (e-mail: Aleksei.Kokarev@minfin.ru), финансист, государственный советник Российской Федерации 3 класса (г. Москва)

Алексей Михайлович Лавров (e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru), профессор, заведующий кафедрой финансового менеджмента в государственном секторе НИУ ВШЭ, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса (г. Москва)

Аннотация

В 2008 г. Минфин России впервые провел мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета, направленный на анализ и оценку совокупности процессов и процедур, обеспечивающих результативность использования бюджетных средств. В статье представлен анализ развития методики оценки качества финансового менеджмента, ее основных недостатков и ограничений, а также предложения по ее совершенствованию. Приведен обзор международного опыта оценки качества финансового менеджмента, свидетельствующий о значительном прогрессе Российской Федерации в указанной сфере. Анализ результатов апробации инструментов оценки качества финансового менеджмента показал возможность существенного повышения качества исполнения бюджетных полномочий (осуществления финансовой деятельности) главными администраторами средств федерального бюджета, в том числе в увязке с совершенствованием систем внутреннего финансового контроля и аудита.

Ключевые слова:

финансовый менеджмент, оценка качества, сектор государственного управления, администраторы бюджетных средств

JEL: H61, H7, H83

Оценка качества финансового менеджмента (далее — ФМ) органов государственной власти — это периодический формализованный процесс, обеспечивающий комплексную оценку и анализ процессов и процедур, охватывающих все элементы бюджетного процесса и финансово-хозяйственной деятельности. На федеральном уровне с 2008 г. осуществляется мониторинг качества ФМ главных администраторов средств федерального бюджета (ГАСФБ). Почти 10-летний опыт применения этого инструмента в целом показал его эффективность. Однако его потенциал используется не в полной мере. С 2017 г. начался новый этап в развитии этой методологии, предусматривающий интеграцию оценки качества ФМ с развитием систем внутреннего финансового контроля и аудита при смещении акцентов в деятельности органов государственного внешнего и внутреннего финансового контроля на аудит (оценку) качества этих систем.

Оценка качества ФМ позволяет проанализировать, насколько обоснованно и эффективно ГАСФБ распоряжаются бюджетными средствами, что непосредственно влияет на достижение целей и решение задач, стоящих перед ГАСФБ [1].

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Международный опыт комплексной оценки качества финансового менеджмента в органах государственной власти весьма ограничен. В качестве примера можно назвать ежегодное рейтингование министерств (ведомств) в Швеции с разделением их на четыре группы с различающимися объемами полномочий в рамках бюджетного процесса.

Предпосылки данного рейтингования заключаются во внедрении бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках которого орган власти (учреждение) самостоятельно распоряжается бюджетными средствами, принимая решения по их распределению. Однако предоставление такой возможности подразумевает высокие требования к способности органа власти составлять бюджет, планировать, администрировать, отчитываться и контролировать предоставленные в его распоряжение бюджетные средства. Поэтому прежде чем право распоряжения бюджетными средствами будет передано органу власти, необходимо убедиться в его способности качественно управлять такими ресурсами. Именно в целях анализа такой способности используется оценка качества ФМ с последующим рейтингованием [2].

Оценка качества ФМ в Швеции проводится Управлением экономического регулирования, являющимся экспертным органом в подчинении Минфина Швеции и предоставляющим экспертную помощь организациям государственного сектора Швеции в целях повышения качества их финансово-административной деятельности.

Оценка проводится в отношении всех органов власти и государственных учреждений, которые подотчетны правительству и обязаны вести бухгалтерский учет по стандартам для организаций государственного сектора. При этом оценка по решению Управления экономического регулирования может не проводиться в случае, если орган власти (учреждение) недавно создано или, наоборот, находится в процессе ликвидации, использует в своей деятельности значительный объем секретных сведений или имеет существенное количество отраслевых особенностей, что приводит к недостоверности результатов оценки. В ходе такой оценки ФМ проверяется способность госучреждений надежно, целесообразно и эффективно управлять своими финансовыми ресурсами. В настоящее время оценкой качества ФМ в Швеции охвачено порядка 300 объектов [2].

Результатом оценки качества ФМ органов власти (учреждений) в Швеции становится рейтинг, имеющий девятибальную шкалу от АА до СС. Так, работа госучреждения, которое следует всем финансово-административным инструкциям правительства, отмечается высоким показателем. Соответственно, учреждение, работающее неудовлетворительно, получает от правительства рекомендацию о необходимости совершенствования своей финансовой деятельности.

Рейтинг сосредоточен в основном на вопросах отчетности, финансирования и внутреннего контроля, но включает и другие сферы — от исполнения бюджета по расходам, субсидий, госзакупок и ведения архивов, а также отчетности перед системой государственного бухгалтерского учета до бюджетного прогнозирования и системы регистра населения. То есть дополнительно оцениваются те сферы, которые не являются «бюджетными» с точки зрения бюджетного законодательства Российской Федерации, но могут существенно повлиять на качественное исполнение бюджета и на финансовую деятельность органа власти (учреждения) в целом.

Важной особенностью рейтингования является его проведение на основе списка вопросов. Сначала на данные вопросы дают ответы учреждения в рамках самооценки (внутренний рейтинг), потом на те же самые вопросы в отношении учреждений отвечает

Управление экономического регулирования (внешний рейтинг). Ответы оцениваются следующим образом: да — 2 балла, отчасти — 1 балл, нет — 0 баллов или вопрос (показатель) не применяется к деятельности органа власти (учреждения) [3].

Вопросы по определению внутреннего рейтинга помогают оценить финансово-административные отношения внутри госучреждения. С каждым вопросом связан ряд критериев. Учреждение должно отметить, выполняются эти критерии или нет. Если некий критерий неприменим к данному госучреждению, это также отмечается. В зависимости от количества выполняемых критериев (из числа применимых к учреждению) дается один из предусмотренных вариантов ответа.

Управление экономического регулирования проверяет качество ответов на вопросы с помощью отчетов ревизоров, аудиторских заключений и справок. По своему усмотрению Управление может изменить данные, представленные госучреждением, о выполняемых критериях или о критериях, не применимых к данному учреждению. Таким образом, Управление имеет право изменять представленные госучреждением данные, если они не соответствуют имеющейся информации из других источников (например, данные Государственной ревизионной палаты, Управления государственного долга и Государственного управления пенсионного обеспечения).

Таким образом, результаты внутреннего рейтингования помимо целей проведения оценки качества ФМ используются органами власти (учреждения) Швеции в качестве источника информации для выстраивания системы внутреннего контроля и управления рисками. В свою очередь, Правительство Швеции использует внешний рейтинг в целях планирования мероприятий органов государственного финансового контроля, а также для определения возможности учреждения «свободнее» распоряжаться бюджетными ресурсами для достижения целей, намеченных правительством.

В ряде стран (США, Великобритания, Новая Зеландия) составляются рейтинги бюджетных программ [4], в других странах оценка финансового менеджмента как таковая не используется. При этом финансовый менеджмент рассматривается как составная часть управленческой деятельности [5]. В данном случае в центре внимания находятся общие вопросы управления, а не собственно финансовый менеджмент.

Также представляет интерес опыт Молдавии, в которой в соответствии с Законом № 229 от 23 сентября 2010 г. «О государственном внутреннем финансовом контроле» установлен регламент оценки, отчетности системы финансового менеджмента и контроля и выдачи декларации о надлежащем управлении¹.

Указанный регламент распространяется на органы центрального и местного публичного управления, публичные учреждения, а также автономные органы/учреждения, распоряжающиеся средствами публичного бюджета (публичные субъекты, организации государственного сектора). Этим документом установлен порядок самооценки финансового менеджмента и контроля, в рамках которого руководитель учреждения или органа власти на основании установленного перечня вопросов проводит оценку финансовой деятельности, а после этого подписывает декларацию о надлежащем управлении, и тем самым несет дисциплинарную и публичную ответственность за качество управления бюджетными ресурсами.

Бланк самооценки включает шесть глав:

1) контрольная среда, цель которой — оценка контрольной среды публичного субъекта через призму профессиональной и личной целостности, этики руководства и сотрудников, стиля руководства, организационной структуры, распределения обязанностей и ответственности, кадровой политики и практики, а также компетентности сотрудников;

¹ Приказ Министерства финансов Республики Молдова № 49 от 26 апреля 2012 года.

2) менеджмент качественных характеристик и рисков, цель которого — определить, установил ли публичный субъект миссию, стратегические и операционные цели, включают ли планы действий показатели качественных характеристик, операционные/стратегические задачи, риски, связанные с достижением задач (идентифицирует ли их публичный субъект, а также оценивает и осуществляет мониторинг, отчитывается и реагирует на данные риски);

3) контрольные мероприятия, цель которых состоит в оценке политики и процедур, которые способствуют исполнению директив руководства, менеджменту рисков и достижению задач экономичными, эффективными и результативными способами;

4) информация и коммуникация, цель которых состоит в оценке внутренних и внешних коммуникационных и информационных систем, а также количества, качества, периодичности и источников информации;

5) мониторинг, цель которого состоит в оценке собственной наблюдательной системы контрольных мероприятий;

6) счета, транзакции и информационные технологии, цель которых состоит в оценке собственных контрольных мероприятий для основных счетов, видов транзакций и информационных технологий.

На каждый вопрос возможны только два ответа: «да» или «нет», на основании которых рассчитывается оценка по каждой из вышеперечисленных глав. В случае если общая итоговая оценка (то есть общая доля ответов «да») выше или равна 51 %, финансовый менеджмент в учреждении считается надежным.

РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Российская Федерация имеет собственный уникальный опыт — проводимый с 2008 г. мониторинг качества ФМ ГАСФБ, а также основанные на его подходах оценки качества ФМ главных распорядителей средств бюджетов субъектов Российской Федерации (ГРБС), например Томская, Воронежская и Ленинградская области, а также города: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь².

Как правило, оценка проводится только ежегодно, используется балльная система, по результатам оценки могут формироваться группы ГРБС, входящие в идентичные группы рисков, проводится анализ причин, приведших к низкому уровню оценки финансового менеджмента, также в отдельных случаях направляются рекомендации по повышению качества финансового менеджмента.

Методика оценки качества ФМ ГАСФБ³ основана на следующих принципах:

— оценка проводится в отношении всей совокупности ведомственных процессов и процедур составления проекта бюджета, исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и представления бюджетной отчетности;

— оценка является прозрачной, что позволяет ГАСФБ самостоятельно оценивать собственную систему управления финансами и принимать меры по повышению качества управления финансовыми ресурсами в тех сферах, где наблюдаются наиболее слабые места системы;

² Постановление Администрации Томской области от 07.11.2011 № 346а, приказ Департамента финансово-бюджетной политики Воронежской области от 28.12.2010 № 149-о/н, приказ Комитета финансов Ленинградской области от 22.12.2014 № 18-02/01-02-101, приказ Департамента финансов г. Москвы от 04.08.2017 № 195, распоряжение Комитета финансов Санкт-Петербурга от 30.12.2016 № 112-р, постановление Правительства Севастополя от 22.09.2016 № 894-ПП.

³ Утверждена приказом Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета» (с изменениями, внесенными приказами Минфина России от 17.08.2010 № 92н, от 29.12.2010 № 192н, от 19.10.2011 № 134н, от 30.08.2012 № 120н, от 20.01.2014 № 1н, от 23.12.2014 № 164н).

— оценка отвечает требованиям сопоставимости, что позволяет проводить сравнительную характеристику ГАСФБ в динамике;
 — результаты оценки являются публичными, включаются в состав квартального и годового отчетов об исполнении федерального бюджета, а также публикуются на официальном сайте Минфина России⁴.

В целях составления рейтинга качества ФМ каждому ГАСФБ присваивается интегральная оценка по 100-балльной шкале (индекс финансового менеджмента). Интегральная оценка суммирует оценки по всем компонентам качества ФМ.

Если первоначально все компоненты имели равный удельный вес в формировании интегральной оценки, то в дальнейшем они были дифференцированы в зависимости от своей значимости (табл. 1).

Таблица 1

Развитие методологии оценки качества ФМ ГАСФБ

Приказ Минфина России от 10.12.2007 № 123н «Об организации проведения мониторинга качества ФМ, осуществляемого ГРБС»		Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н «Об организации проведения мониторинга качества ФМ, осуществляемого ГАСФБ» (с изм. и доп.)			Проект Приказа Минфина России (2018 г.) «Об организации проведения мониторинга качества ФМ, осуществляемого ГАСФБ»	
2008–2009 гг.		2010–2017 гг.			2018 г. (проект)	
Наименование компонента	вес	Наименование компонента	вес до 2014 г.	вес после 2014 г.	Наименование компонента	вес
1. Среднесрочное финансовое планирование	–	1. Среднесрочное финансовое планирование	21	26	1. Управление расходами бюджета	50
2. Исполнение бюджета в части расходов	–	2. Исполнение бюджета в части расходов	21	31		
3. Исполнение бюджета в части доходов	–	3. Исполнение бюджета по доходам	7	7	2. Управление доходами	10
5. Учет и отчетность	–	4. Учет и отчетность	15	10,5	3. Ведение учета и составление бюджетной отчетности	20
6. Контроль и аудит	–	5. Контроль и аудит	15	10,5	4. Организация и осуществление ВФК и ВФА	10
4. Исполнение судебных актов	–	6. Исполнение судебных актов	7	5	*	
9. Квалификация финансового (финансово-экономического) подразделения ГРБС	–	7. Кадровый потенциал финансового (финансово-экономического) подразделения ГАСФБ	7	5	–	
7. Подведомственная сеть	–	8. Управление активами	7	5	5. Качество управления активами	10
8. Обеспеченность сетевыми ресурсами обмена информацией	–					
Количество показателей						
13		49			109	

*Примечание: * в 2018 г. группа «Управление расходами бюджета» будет включать показатели групп «Среднесрочное финансовое планирование», «Исполнение бюджета в части расходов» и «Исполнение судебных актов». Источник: составлено С. С. Бычковым и А. И. Кокаревым по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/).*

⁴ Мониторинг качества финансового менеджмента / Официальный сайт Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/).

Например, прогнозируемые доходные источники закреплены только за половиной ГАСФБ, а количество связанных с ними операций в несколько раз меньше количества операций, связанных с расходами. Поэтому оценка исполнения бюджета в части доходов входит в итоговую оценку с удельным весом в три раза меньшим, чем для оценки исполнения бюджета в части расходов.

Наиболее значимыми являются компоненты по среднесрочному финансовому планированию и исполнению бюджета по расходам. В рамках этих компонентов чаще всего вводились и уточнялись показатели качества ФМ с учетом всех новаций в бюджетном процессе, принятых в последние годы (табл. 2).

Таблица 2

**Развитие методики оценки качества ФМ
(на примере компонента «Исполнение бюджета в части расходов»)**

2008 г.	2014 г.	2018 г.
<p>1. Доля неисполненных на конец отчетного финансового года бюджетных ассигнований</p> <p>2. Равномерность расходов</p> <p>3. Распределение ГРБС лимитов бюджетных обязательств между подведомственными РБС и ПБС</p> <p>4. Эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками</p> <p>5. Доля аннулированных отрицательных расходных расписаний</p> <p>6. Качество Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных ГРБС бюджетных учреждений</p> <p>7. Соответствие учредительных документов и разрешений на осуществление приносящей доход деятельности ПБС данным Сводного реестра (с учетом общего количества ПБС)</p> <p>8. Наличие системы электронного документооборота ГРБС с Федеральным казначейством</p> <p>9. Наличие системы электронного документооборота у ПБС подведомственной сети ГРБС с органами Федерального казначейства</p>	<p>Корректирующий коэффициент — своевременность доведения лимитов бюджетных обязательств в части расходов на капитальные вложения</p> <p>1. Полнота, своевременность принятия и исполнения бюджетных обязательств</p> <p>1.1. Своевременность принятия бюджетных обязательств на закупку товаров, работ и услуг и полноту использования бюджетных средств</p> <p>1.2. Равномерность предоставления субсидий федеральным бюджетным и автономным учреждениям</p> <p>2. Отклонение от прогноза кассовых выплат по расходам федерального бюджета</p> <p>3. Качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных субсидий и субвенций, субсидий и инвестиций юридическим лицам</p> <p>3.1. Качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, субсидий и субвенций</p> <p>3.2. Качество управления деятельностью бюджетных и автономных учреждений</p> <p>3.3. Своевременность подготовки нормативных правовых актов, обеспечивающих предоставление средств из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также юридическим лицам</p> <p>4. Эффективность управления кредиторской задолженностью по расчетам с поставщиками и подрядчиками</p> <p>5. Несоответствие расчетно-платежных документов, представленных в органы Федерального казначейства, требованиям бюджетного законодательства</p> <p>6. Качество Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных участников бюджетного процесса</p> <p>7. Доля нарушений в финансово-бюджетной сфере, выявленных Росфиннадзором и Счетной палатой</p>	<p>Компонент «Исполнение бюджета в части расходов» будет заменен на «Управление расходами бюджета»</p> <p>Оценка будет проводиться по каждому виду расходов с использованием дисквалифицирующих показателей и показателей качества</p> <p>Примеры показателей</p> <p>1. Неправомерное использование бюджетных средств по ВР 400, в том числе нецелевое, нарушение установленных условий (норм) расходования бюджетных средств</p> <p>2. Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств бюджета по ВР 400, предусмотренных нормативными правовыми актами об исполнении федерального бюджета (признаки административного правонарушения по ст. 15.15.11 КоАП РФ)</p> <p>3. Нарушение правил, условий предоставления бюджетных инвестиций и субсидий по ВР 400 (признаки административного правонарушения по ст. 15.15.4 и ст. 15.15.5 КоАП РФ)</p> <p>4. Востребованность бюджетных ассигнований по ВР 400</p> <p>5. Внесение положительных изменений в сводную бюджетную роспись по ВР 400</p> <p>6. Качество подготовки обоснований бюджетных ассигнований при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.</p>

Примечание: ВР 400 — вид расходов по коду бюджетной классификации 400 (капитальные вложения в объекты государственной (муниципальной) собственности).

Источник: составлено С. С. Бычковым и А. И. Кокаревым по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/).

Каждому показателю по определенной формуле (критериям) присваивается значение от 0 до 100 баллов. Эти оценки публикуются и позволяют выявлять «проблемные точки» в ФМ конкретных ГАСФБ.

Формула оценки по каждому показателю зависит от его типа.

Первый тип — это качественные показатели, которые характеризуют качество ведомственных правовых актов в части соответствующих процедур бюджетного процесса, например качество порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет подведомственных получателей бюджетных средств. Оценка по качественному показателю дискретна (0, 25, 50, 75 и 100 баллов) и ставится в зависимости от степени соответствия (оцениваемого экспертно) правовых актов требованиям, установленным нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и Минфина России.

Второй тип — количественные показатели, рассчитываемые по формуле, которая определяет значение оценки в зависимости от отклонения значения показателя от его оптимального значения. Такая зависимость представляется в виде непрерывной функции — линейной или логарифмической. Интервал оптимальных значений устанавливается по каждому показателю в зависимости от объективного наличия (отсутствия) статистической погрешности (например, при анализе качества прогнозирования доходов федерального бюджета требование о достижении 100-процентной точности не реализуемо, поскольку всегда имеется влияние внешних факторов, учитываемое, по определению, с некоторой долей погрешности).

В результате интервалы оптимальных значений по подобным показателям устанавливаются исходя из совокупности критериев, выработанных в ходе анализа практики управления бюджетными средствами в течение ряда лет. В частности, при оценивании отклонения от плана формирования доходов оптимальными значениями показателя являются отклонения от 0 до 15 % в случае превышения фактических поступлений доходов над плановыми.

Вместе с тем для большинства количественных показателей оптимальным интервалом выступает единственное значение показателя — целевое значение. Это обуславливается фактически абсолютной зависимостью значения показателя от действий должностных лиц ГАСФБ и, в ряде случаев, подведомственных ему участников бюджетного процесса. Например, одним из целевых значений является подключение подведомственных участников бюджетного процесса к системе электронного документооборота с органами Федерального казначейства [6].

К наиболее значимым количественным показателям качества ФМ относятся:

— показатели, характеризующие своевременность принятия бюджетных обязательств на закупку товаров, работ и услуг и полноту использования бюджетных средств (факты заключения контрактов к концу года со сроком их исполнения в текущем году оцениваются негативно);

— отклонение от прогноза кассовых выплат по расходам федерального бюджета (погрешность прогноза более 15 % оценивается негативно);

— показатели, характеризующие качество управления средствами федерального бюджета в части межбюджетных трансфертов, субсидий и субвенций (в частности, объем неиспользованных остатков, полученных из федерального бюджета, — наличие больших объемов неиспользованных остатков отражает ненадлежащее качество управления трансфертами) (подробнее см. [6, с. 8–9]).

Наряду с количественными индикаторами в мониторинге применяются и качественные оценки правовых актов ГАСФБ, устанавливающих порядки организации внутреннего финансового аудита (контроля), управления деятельностью бюджетных и автономных учреждений, составления, утверждения и ведения бюджетных смет, администрирования

доходов, ведения учетной политики, осуществления управленческого и (или) аналитического учета, ведения мониторинга результатов деятельности (результативности бюджетных расходов, качества предоставляемых услуг) подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств.

Таким образом, мониторинг качества ФМ позволяет получать оперативные данные об осуществлении ГАСФБ финансовой деятельности, в том числе по управлению деятельностью подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств, а также подведомственных бюджетных и автономных учреждений [7], о проведении мероприятий по внутреннему финансовому аудиту, а также информацию о внешних по отношению к ГАСФБ проверках органов государственного финансового контроля.

Результаты мониторинга качества ФМ регулярно публикуются, позволяя идентифицировать «проблемные точки» (риски) в ФМ конкретных ГАСФБ.

За период проведения мониторинга качества ФМ сложилась положительная тенденция к повышению качества ФМ, осуществляемого ГАСФБ (табл. 3).

Таблица 3

Динамика оценок качества ФМ по компонентам

Год	Тип	Итоговая	Оценка качества финансового менеджмента							
			по компонентам							
			Среднесрочное финансовое планирование	Исполнение бюджета по расходам	Исполнение бюджета по доходам	Учет и отчетность	Контроль и аудит	Исполнение судебных актов	Кадровый потенциал	Управление активами
2010	Минимальная	16,2	20,6	6,4	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Средняя	45,7	46,8	51,3	55,7	45,6	52,9	60,4	33,6	57,9
	Максимальная	72,0	63,0	87,3	88,7	100,0	85,7	100,0	69,1	85,0
2011	Минимальная	23,9	35,1	29,5	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	40,0
	Средняя	57,1	81,0	54,3	65,4	51,6	58,8	68,9	46,1	75,5
	Максимальная	90,7	100,0	82,5	97,7	100,0	100,0	100,0	92,8	100,0
2012	Минимальная	30,2	0,0	40,0	15,0	0,0	0,0	38,6	0,0	0,0
	Средняя	61,2	50,1	69,1	64,9	57,6	64,0	78,1	47,4	66,5
	Максимальная	92,4	99,5	91,9	100,0	100,0	100,0	100,0	78,8	100,0
2013	Минимальная	33,0	0,0	19,6	18,2	0,0	0,0	29,1	0,0	27,8
	Средняя	60,4	67,4	47,1	71,3	59,6	60,2	78,1	48,7	88,0
	Максимальная	91,6	100,0	82,6	99,8	100,0	100,0	100,0	83,3	100,0
2014	Минимальная	35,1	0,0	0,0	0,0	0,0	11,3	19,2	11,2	15,4
	Средняя	67,1	80,44	49,7	71,19	66,62	72,47	82,90	49,92	92,27
	Максимальная	91,7	100,0	84,7	99,6	100,0	100,0	100,0	77,3	100,0
2015	Минимальная	42,9	30,0	24,5	20,0	25,0	15,3	14,1	0,0	8,2
	Средняя	62,92	58,04	56,15	70,88	68,71	75,09	77,43	48,64	84,30
	Максимальная	83,3	89,0	94,5	100,0	100,0	100,0	100,0	87,3	100,0
2016	Минимальная	35,1	32,0	15,9	18,1	0,0	10,9	12,5	0,0	0,0
	Средняя	62,1	65,4	56,8	56,4	66,6	67,1	77,6	36,8	87,4
	Максимальная	91,0	94,7	96,3	100,0	100,0	100,0	100,0	84,4	100,0

Источник: составлено С. С. Бычковым и А. И. Кокаревым по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/) и [5, с. 10].

К лидерам рейтинга качества ФМ в основном относятся федеральные службы (табл. 4).

**Рейтинг качества ФМ ГАСФБ,
являющихся федеральными органами исполнительной власти**

ГАСФБ	2010		2012		2014		2016	
	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы
ГФС России	25	51,9	36	63,5	28	69	59	58,6
Казначейство России	1	72	3	90,5	2	87,9	11	74,8
МВД России	48	45,5	14	74,4	10	77,9	14	72,6
МИД России	62	42,3	71	47,3	65	55,6	54	59,9
Минвостокразвития России			74	42,4	25	69,3	19	70,7
Минздрав России	72	38,9	60	52,3	24	70	31	66,4
Минкомсвязь России	54	44	37	63,3	48	62,8	50	60,9
Минкрим России					62	56,1	упразднено	
Минкультуры России	67	40	75	40,4	55	61,3	92	44,4
Минобрнауки России	41	47,4	56	53,1	52	62,3	55	59,6
Минприроды России	42	47,3	69	48,5	67	51,4	88	48,3
Минпромторг России	12	58,3	4	88	3	82,9	33	65,8
Минсельхоз России	90	31,8	34	64,2	49	62,7	77	52,9
Минспорт России	84	36	50	55,4	54	61,6	60	58,1
Минстрой России			77	32,6	60	57,2	94	35,1
Минтранс России	43	47,1	49	57,2	47	63,1	76	53,4
Минтруд России			79	30,2	30	68,4	72	54,3
Минфин России	20	54,1	31	65,5	41	64,6	36	65
Минэкономразвития России	79	37,1	40	61,6	66	53,6	85	49,9
Минэнерго России	38	48,7	43	59,3	61	56,9	61	57,9
Минюст России	39	47,7	76	38,5	37	65,8	57	58,8
МЧС России	50	45,1	21	70,1	21	72,9	86	49,5
Росавиация	97	27,1	63	51,3	57	60,6	82	51,2
Росавтодор	24	52,5	23	69,8	45	63,5	70	55,8
Росаккредитация			47	57,7	64	55,8	91	46,7
Росалкогольрегулирование	15	56,8	15	73,9	9	78,7	53	60,3
Росархив	76	38,4	33	64,8	39	64,8	90	46,9
Росводресурсы	20	54,1	16	73,2	20	73,4	64	57,4
Росгидромет	63	41,2	73	42,6	40	64,7	63	57,7
Росжелдор	92	30,9	61	52,2	23	70,1	62	57,8
Росздравнадзор	29	50,9	48	57,3	26	69,2	38	64,5
Росимущество	56	43,7	60	52,3	71	35,1	51	60,8
Роскомнадзор	59	43,3	32	65,3	15	76,4	16	72,1
Роскосмос	100	16,2	67	49,7	63	55,9	74	53,8
Рослесхоз	88	33,5	70	47,4	55	61,3	34	65,3
Росмолодежь	99	21	78	31,7	69	50,3	73	54,1
Росморречфлот	89	32,7	38	62,6	68	51,3	44	62,3
Роснедра	18	54,3	44	59,2	14	76,5	29	67,8
Рособрнадзор	61	42,6	65	50,5	45	63,5	32	66,3
Роспатент	74	38,5	15	73,9	38	65,4	69	55,8
Роспечать	16	56,7	25	68,9	42	64,5	75	53,5
Роспотребнадзор	36	49,4	45	58,2	35	66,9	66	56,7
Росприроднадзор	44	46,9	35	63,9	46	63,4	42	63,2
Росреестр	40	47,6	68	49,5	19	74,3	10	76,1
Росрыболовство	82	36,7	58	52,8	17	75,7	71	55,7
Россвязь	28	51,1	54	53,5	59	57,5	25	69,2
Россельхознадзор	77	37,6	47	57,7	11	77,6	43	62,7
Россотрудничество	31	50,6	36	63,5	70	49	83	50,9
Росстандарт	47	45,8	55	53,4	27	69,1	41	63,3

ГАСФБ	2010		2012		2014		2016	
	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы
Росстат	51	44,8	28	67,7	50	62,6	48	61,4
Ростехнадзор	68	39,7	30	66,5	29	68,8	30	67
Ространснадзор	65	40,8	62	51,4	24	70	37	64,7
Роструд	35	49,8	7	80,7	49	62,7	65	57,3
Ростуризм	5	62,1	46	57,9	43	64,4	40	63,3
Росфинмониторинг	17	55	26	68,2	13	77,2	3	80,8
Росфиннадзор	45	46,4	52	54,5	16	75,8	упразднен	
Спецстрой России	23	52,7	63	51,3	34	67	упразднен	
ФАНО России					44	64,1	39	63,8
ФАС России	32	50,5	11	76,2	56	61	79	51,6
ФМБА России	96	28,7	51	55,3	47	63,1	56	59,4
ФМС России	2	70	2	90,6	1	91,7	упразднена	
ФНС России	3	69,4	5	86,7	7	80,1	15	72,1
ФСВТС России	53	44,4	25	68,9	36	66	52	60,4
ФСИН России	94	29,2	29	67,6	32	67,9	80	51,5
ФСКН России	69	39,6	53	53,8	33	67,5	упразднена	
ФССП России	6	61,9	12	75,6	8	79,2	24	69,3
ФСТ России	11	59,4	13	75,5	22	72,3	упразднена	
ФТС России	8	60,8	1	92,4	1	91,7	5	80,3
Среднее значение		43,7		61,7		67,1		62,1

Источник: составлено С. С. Бычковым и А. И. Кокаревым по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/).

На наш взгляд, это связано с относительной простотой управления расходами в службах, так как основной объем их расходов — это расходы на обеспечение их деятельности. Исходя из этого, для практического использования данного рейтинга (например, в рамках внедрения риск-ориентированного финансового контроля) как минимум следует отдельно рассматривать федеральные министерства (а также в ряде случаев службы и агентства, находящиеся в ведении Правительства РФ, и иные федеральные органы исполнительной власти), как максимум — разработать формализованную методику оценки степени сложности управления расходами.

Ряд ГАСФБ регулярно выполняют мероприятия, направленные на повышение качества ФМ, что позволяет им на протяжении долгого времени получать итоговые оценки, превышающие средние значения качества финансового менеджмента (табл. 5).

Таблица 5

ГАСФБ, являющиеся федеральными органами исполнительной власти, с наиболее стабильными и высокими оценками качества финменеджмента

ГАСФБ	2010		2012		2014		2016	
	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы	Место	Баллы
ФТС России	8	60,8	1	92,4	1	91,7	5	80,3
Казначейство России	1	72	3	90,5	2	87,9	11	74,8
Минпромторг России	12	58,3	4	88	3	82,9	33	65,8
ФНС России	3	69,4	5	86,7	7	80,1	15	72,1
ФССП России	6	61,9	12	75,6	8	79,2	24	69,3
Росфинмониторинг	17	55	26	68,2	13	77,2	3	80,8
Среднее значение		43,7		61,7		67,1		62,1

Источник: составлено С. С. Бычковым и А. И. Кокаревым по данным Минфина России (www.minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/).

Повышение качества ФМ в этих ведомствах проводилось в том числе путем реализации мероприятий:

- по формированию качественных ведомственных актов, регулирующих процедуры исполнения бюджета (принимались правовые акты, регулирующие осуществление полномочий главного администратора (администратора) доходов, которые содержали комплексные положения не только по организации оформления первичных документов для целей бюджетного учета, информационного обмена между структурными подразделениями при начислении платежей и принятии решений о возврате излишне уплаченных сумм, представления отчетности, но и по определению полноценной методики прогнозирования доходов федерального бюджета, что напрямую влияет на точность прогнозов поступлений по доходам);

- по улучшению планирования расходов федерального бюджета;
- по повышению точности прогнозов поступлений по доходам федерального бюджета;
- по повышению качества представляемых ведомствами сведений, необходимых для проведения мониторинга качества финменеджмента, в т. ч. сведений об отраслевых особенностях, не зависящих от действий ведомства, с указанием конкретных причин отклонения от целевых значений.

Таким образом, в результате внедрения и развития мониторинга ФМ Минфин России, ГАСФБ, контрольные органы получают информацию о наиболее распространенных или типовых недостатках и рисках в организации финансовой деятельности, что позволяет не только своевременно устранять, но и предотвращать их возникновение, планировать контрольные мероприятия на основе риск-ориентированного подхода.

НОВЫЙ ЭТАП

С 2017 г. начался новый этап развития методологии оценки качества ФМ ГАСФБ, которая должна включать в себя показатели с однозначно понятным порядком расчета, позволяющим организациям государственного сектора (объектам оценки) самостоятельно оценивать качество финансового менеджмента, а также использовать полученную информацию в целях осуществления внутреннего финансового аудита.

В целях минимизации субъективного фактора в процессе расчета значений показателей качества ФМ целесообразно исключить показатели, не характеризующие или оказывающие слабое и неявное влияние на итоговый результат — повышение качества финансового менеджмента (например, показатели кадрового потенциала и наличия систем электронного документооборота, формальное соблюдение требований к формированию ведомственных актов). При этом для каждого показателя будут установлены объективные критерии оценки, определяющие однозначное понимание полученного результата и исключающие множественность его толкования.

Показатели новой системы оценки качества ФМ должны:

- во-первых, максимально охватывать все направления деятельности, связанные с использованием бюджетных средств (в частности, процедуры организации и проведения закупок для государственных и муниципальных нужд, формирования и финансового обеспечения выполнения государственных и муниципальных заданий на оказание государственных услуг);

- во-вторых, в части управления расходами состоять из дисквалифицирующих показателей, показателей операционной эффективности и их динамики, позволяющих наиболее полно отражать реальное состояние системы управления расходами;

- в-третьих, отражать результаты выполнения процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности в целях формирования действенной системы внутреннего финансового контроля и аудита, направленной на предотвращение нарушений и недостатков при исполнении ГАСФБ бюджетных полномочий.

Новая система оценки качества ФМ будет включать пять направлений финансового анализа, а итоговая оценка — рассчитываться по формуле, предполагающей суммирование взвешенных оценок, полученных соответствующим администратором средств федерального бюджета:

- 1) качество управления расходами бюджета (вес 0,5);
- 2) качество управления доходами бюджета (вес 0,2);
- 3) качество ведения учета и составления бюджетной отчетности (вес 0,1);
- 4) качество внутреннего финансового контроля и аудита (вес 0,1);
- 5) качество управления активами (вес 0,1).

В каждом направлении (группе показателей) выделяется перечень дисквалифицирующих показателей, отражающих наличие фактов нарушений в финансово-бюджетной сфере, выявленных Счетной палатой Российской Федерации и Федеральным казначейством по результатам проведения проверок (ревизий) в отношении финансово-хозяйственной деятельности главного администратора в течение отчетного финансового года. В случае если такое нарушение выявлено, то дисквалифицирующий показатель существенно снижает итоговую оценку группы показателей, не позволяя получить высокую общую оценку качества ФМ по соответствующему направлению. Наличие существенных нарушений также отражает низкую эффективность системы внутреннего финансового контроля.

Остальные показатели в группе (качества и динамики) являются показателями операционной эффективности расходов (в частности, к ним относятся качество обоснований бюджетных ассигнований по каждому виду расходов, ряд показателей, характеризующих качество управления дебиторской и кредиторской задолженностью дифференцированно по каждому виду расходов, результативность бюджетных инвестиций). Для таких показателей устанавливаются надбавки/штрафы в зависимости от динамики значений показателей в сравнении с прошлым периодом мониторинга.

Оценка качества управления расходами бюджета — самый сложный и многофакторный компонент итоговой оценки, который определяется на основе наличия (отсутствия) у главного администратора в законе о федеральном бюджете на отчетный финансовый год и плановый период бюджетных ассигнований по соответствующим группам видов расходов с их последующим суммированием с учетом доли соответствующей группы расходов в общем объеме бюджетных ассигнований.

В рамках новой системы оценки качества ФМ предлагается установить обязательство ГАСФБ формировать и направлять в Минфин России сведения о ходе реализации мер, направленных на повышение качества ФМ, поэтому ГАСФБ должен не только ознакомиться с результатами оценки, но и принять конкретные меры по устранению выявленных недостатков. Таким образом, мониторинг качества ФМ перестает быть только внешней оценкой финансовой деятельности ГАСФБ, которую проводит Минфин России.

Международный опыт указывает на то, что ФМ в органах власти должен оцениваться внутренними аудиторами, а полученные результаты мониторинга ФМ используются для «настройки» систем внутреннего контроля, а также для подготовки аудиторами рекомендаций по совершенствованию деятельности органов власти⁵. То есть заключения внутреннего аудитора по сути и являются внутренней оценкой качества ФМ органа власти.

С другой стороны, органы государственного финансового контроля (Счетная палата Российской Федерации и Федеральное казначейство) в рамках своих бюджетных полномочий

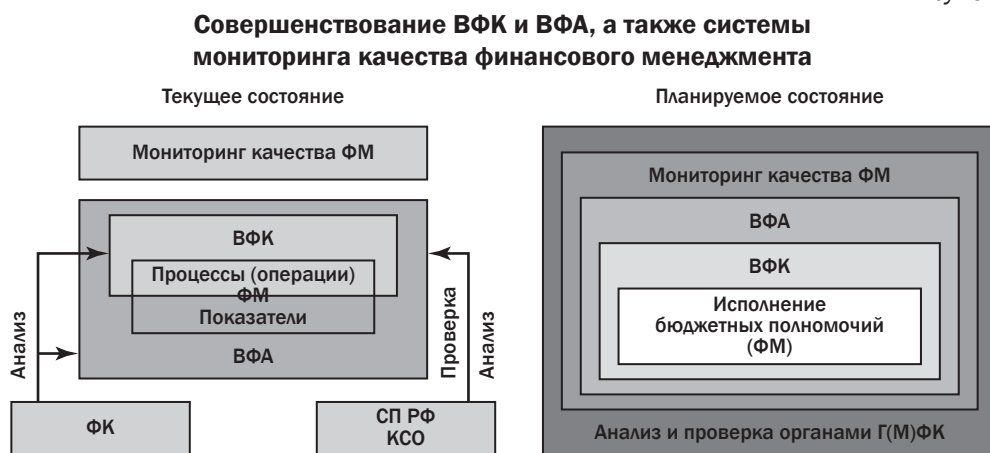
⁵ В настоящее время в корпоративном и государственном секторах применяются принципы внутреннего контроля, предусмотренные концепцией COSO «Внутренний контроль. Интегрированная модель» от 2013 г. Данной концепцией определено, что ФМ включает в себя внутренний контроль, который не является обособленной функцией организации [8].

проводят анализы систем внутреннего финансового контроля и аудита, а также контрольные мероприятия в отношении деятельности ГАСФБ (по сути — их ФМ). При этом органы государственного финансового контроля проводят проверки по отдельным вопросам деятельности органа власти, основываясь на результатах мониторинга качества ФМ.

В итоге должна быть сформирована взаимосвязь между системами внутреннего финансового контроля, оценкой качества финансового менеджмента и системой государственного (муниципального) финансового контроля. В результате межведомственной координации и применения современных подходов к организации внутреннего контроля большая часть нарушений и недостатков в финансово-бюджетной сфере должна отсекается уже внутри ведомства, незначительная часть — выявляться органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и минимальная (остаточная) — органами внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

Таким образом, в рамках новой системы оценки качества финансового менеджмента органов исполнительной власти должны быть интегрированы собственно мониторинг качества ФМ, внутренний финансовый контроль (ВФК), внутренний финансовый аудит (ВФА) и государственный (муниципальный) финансовый контроль (Г(М)ФК) (рис. 1).

Рисунок 1



Примечание: ФК — Федеральное казначейство, СП РФ — Счетная палата Российской Федерации, КСО — контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации (муниципального образования).
 Источник: составлено С. С. Бычковым и А. И. Кокаревым.

В заключение можно отметить, что мониторинг качества ФМ ГАСФБ проявил себя как действенный инструмент, позволяющий оценить и проанализировать результаты выполнения ГАСФБ процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, а также обозначить наиболее проблемные места в их финансово-хозяйственной деятельности. Также ГАСФБ на основании результатов мониторинга качества ФМ могут планировать мероприятия по повышению эффективности управления государственными финансами на ведомственном уровне.

Вместе с тем сохраняется ряд ограничений, не позволяющих совершенствовать действующую систему мониторинга качества ФМ ГАСФБ без внесения в нее существенных изменений.

Ввиду того, что выполнение бюджетных процедур ГАСФБ строго регламентировано, а их бюджетные полномочия четко определены действующим законодательством, в настоящее время не представляется возможным введение дополнительных показателей, связанных с оценкой эффективности использования бюджетных средств и достижением конечных целей, на которые были запланированы бюджетные средства.

Кроме того, недостаточно увязаны между собой система оценки качества ФМ ГАСФБ и система внутреннего финансового контроля и аудита ГАСФБ, что затрудняет использование полученной в результате мониторинга информации для целей предотвращения нарушений и уменьшения недостатков при исполнении бюджетных полномочий.

Получается, что достаточно сложная методологически и в администрировании методика по сути используется для раскрытия информации о финансовой деятельности ГАСФБ, а не для принятия руководством органов власти решений, направленных, например, на:

- автоматизацию выполнения бюджетных процедур и применение эффективных автоматических контрольных действий;
- изменение карт внутреннего финансового контроля в целях минимизации бюджетных рисков и осуществления риск-ориентированного планирования внутреннего финансового аудита;
- проведение кадровой политики, направленной на повышение ответственности должностных лиц ГАСФБ за полное и качественное выполнение бюджетных процедур, а также на повышение квалификации указанных лиц (при этом в настоящее время практически отсутствуют стимулы к совершенствованию ФМ у должностных лиц тех ГАСФБ, которые и так регулярно показывают высокие результаты при проведении оценки качества ФМ).

Рассматривая опыт проведения оценки качества ФМ на региональном и муниципальном уровнях, отметим разнородность показателей и направлений, по которым проводится мониторинг. Систематическая оценка качества ФМ органов исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований не получила широкого распространения. По нашему мнению, для решения этого вопроса необходимо законодательно установить обязанность финансовых органов по проведению оценки качества ФМ, в том числе рекомендовать базовые направления и показатели, используемые для оценки, с возможностью субъектам РФ и муниципальным образованиям самостоятельно расширять перечень показателей, настраивая систему «под себя».

Касаясь вопросов нового этапа развития системы оценки качества ФМ, следует отметить необходимость формирования и реализации плана мероприятий, направленных на повышение качества ФМ. С одной стороны, реализация указанного плана позволит повысить качество выполнения бюджетных процедур планирования и исполнения бюджета, ведения учета и составления отчетности в ГАСФБ, а с другой – потребует более активного вовлечения внутренних аудиторов в этот процесс как с точки зрения подготовки рекомендаций и предложений, направленных на повышение качества исполнения бюджетных полномочий ГАСФБ, так и путем осуществления регулярного мониторинга исполнения указанных планов.

Новый этап развития методологии оценки качества ФМ характеризуется:

- минимизацией субъективных оценок и неоднозначности толкования результатов;
- дифференциацией набора показателей в зависимости от видов расходов;
- введением корректирующих коэффициентов для учета динамики показателя операционной эффективности;
- наличием показателей, характеризующих подходы к организации ВФК и ВФА;
- установлением порядка реализации результатов мониторинга [9].

В целом данные подходы позволят в большей степени взаимоувязать мониторинг качества ФМ с системой внутреннего финансового контроля и аудита, а также с проектными подходами и методами в государственном управлении.

Для реализации обозначенных в статье подходов, на наш взгляд, необходимо принять ряд мер, направленных на повышение эффективности использования бюджетных средств, с применением инструментов мониторинга качества ФМ.

Первое. Провести обсуждение разработанных подходов к проведению мониторинга качества ФМ и пути их использования, обмен опытом и анализ лучшей практики в данной сфере с привлечением международных организаций и внешних экспертов, в т. ч. в рамках сети «Взаимное обучение и обмен опытом в области управления государственными финансами» (*PEMPAL — Public Expenditure Management Peer Assisted Learning*)⁶.

Второе. Счетной палате Российской Федерации, Федеральному казначейству и Минфину России с учетом результатов контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере в отношении ГАСФБ, а также результатов осуществления анализа внутреннего финансового контроля и аудита провести анализ используемых в мониторинге оценки качества ФМ показателей и направлений оценивания качества ФМ в целях полного и всестороннего охвата финансовой-хозяйственной деятельности ГАСФБ. Такой анализ позволит, с одной стороны, улучшить методику проведения мониторинга качества ФМ, а с другой стороны, будет способствовать формированию главными администраторами средств федерального бюджета качественных планов, направленных на повышение качества ФМ.

Третье. Предусмотреть в методике оценки качества ФМ показатели, направленные на формирование систем внутреннего финансового контроля и аудита в ГАСФБ и охватывающие не только выполнение процедур составления и исполнения бюджета, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, но и иные полномочия ГАСФБ, в частности, планирование, осуществление и использование результатов государственных закупок (товары, работы, услуги, полученные ГАСФБ), формирование и контроль выполнения государственных заданий, своевременность и обоснованность предоставления субсидий, межбюджетных трансфертов и бюджетных инвестиций, сокращение дебиторской задолженности и т. д.

Четвертое. С учетом международного опыта проведения оценки качества ФМ полагаем возможным включить в программные документы, в том числе в ведомственные целевые показатели деятельности ГАСФБ, критериев, связанных с результатами оценки качества ФМ. Таким образом, должен быть проведен анализ не только достижения целей, поставленных перед органом власти, но и «стоимости» достижения этих целей, то есть соотношение объема и результатов использования бюджетных средств. Также показатели качества ФМ ГАСФБ могут быть включены в целевые показатели деятельности соответствующих департаментов Минфина России.

Пятое. Федеральному казначейству осуществлять ежегодную проверку реализации планов мероприятий по повышению качества ФМ в тех ГАСФБ, которые имеют низкое качество ФМ, в целях подготовки рекомендаций по повышению качества выполнения бюджетных полномочий этими ГАСФБ. При этом результаты проверки и отчеты руководителей соответствующих органов могут быть рассмотрены на заседаниях Правительства Российской Федерации.

Шестое. Установить более жесткие требования при составлении и исполнении федерального бюджета, формировании и внешней проверке бюджетной отчетности для ГАСФБ с качеством ФМ ниже среднего уровня.

Седьмое. Рекомендовать финансовым органам субъектов РФ и муниципальных образований применять (в соответствии с общими требованиями, установленными Минфином России) оценку качества ФМ главных администраторов средств региональных и местных бюджетов при оценке качества управления региональными (муниципальными) финансами.

Восьмое. Начать разработку и внедрение системы оценки качества ФМ государственных и муниципальных учреждений с последующим включением этих оценок в систему оценки качества ФМ соответствующих ведомств.

⁶ Официальный сайт PEMPAL (<http://www.pempal.org/?lang=ru>).

Библиография

1. Актуальные проблемы бюджетной реформы. Выступление заместителя министра финансов РФ А. М. Лаврова // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2013. № 1. С. 5–8.
2. Бенгтссон П.-У., Кьерф Т., Бруно Й., Рейтинг финансово-административной способности учреждений / Шведско-российский проект сотрудничества, 2004.
3. Financial Management Ratings / The Swedish National Financial Management Authority. URL: <http://www.esv.se/english/financial-management/>.
4. Introducing Public Sector Financial Management. The Purpose of New Zealand's Public Sector Financial Management System and the Structures within which it Operates. URL: <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pit/pit-ch1.pdf>.
5. Graham A. Public Sector Financial Management for Managers / CANADEM, 2011. URL: <http://canadem.ca/documents/Public%20Sector%20Financial%20Management%20for%20Managers.pdf>.
6. Бычков С. С., Болдырь А. А., Лавров А. М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 5–15.
7. Бычков С. С., Ястребова О. К., Смородинов О. В. Мониторинг качества финансового менеджмента в программном бюджетировании // Государственный университет Минфина России. Финансовый журнал. 2012. № 2. С. 49–60.
8. COSO Internal Control – Integrated Framework / The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2013.
9. Романов С. В. О развитии систем внутреннего финансового контроля и аудита как элемента финансового менеджмента в федеральных органах власти / Официальный сайт Минфина России. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/gov_control/20171120/#ixzz55BovF7bE.
10. Бычков С. С. О новой системе оценки качества финансового менеджмента и ее гармонизации с системами ВФК и ВФА / Официальный сайт Минфина России. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/04/main/Bychkov_SS.pdf.

S. S. Bychkov, A. I. Kokarev, A. M. Lavrov

Development of Methodology and Practice of Quality Assessment in Financial Management of the Chief Administrators of the Federal Budget Resources

Authors' affiliation:

Stanislav S. Bychkov (e-mail: Stanislav.Bychkov@minfin.ru), Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation

Alexey I. Kokarev (e-mail: Aleksei.Kokarev@minfin.ru), Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow 109097, Russian Federation

Alexey M. Lavrov (e-mail: Aleksei.Lavrov@minfin.ru), National Research University Higher School of Economics, Moscow 101000, Russian Federation

Abstract

In 2008 the Ministry of Finance of the Russian Federation for the first time conducted the monitoring of quality assessment in financial management of the federal budget resources chief controller intended to analysis and evaluation of processes and procedures that ensure the effectiveness of budget funds usage. The article presents an analysis of the development of methods for assessing the quality of financial management, its main disadvantages and limitations, as well as proposals for its improvement. Also this article covers the review of international experience in assessing the quality of financial management, which indicates significant progress of the Russian Federation in this area. The analysis of the results of practical approval of tools for assessing the quality of financial management shows the possibility of a significant improvement in the quality of budgetary authority execution (financial performance) by the chief administrators of federal budget funds as part of the improvement of internal financial control and audit systems.

Keywords:

financial management, quality assessment, government sector, administrators of the budget funds

JEL: H61, H7, H83

References

1. Actual problems of budget reform. Speech by Deputy Minister of Finance of the Russian Federation A. M. Lavrov. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2013, no. 1, pp. 5–8.
2. Bengtsson P.-U., Kjörf T., Bruno J. Rating of the Financial and Administrative Capacity of Institutions. Swedish-Russian Cooperation Project, 2004.
3. Financial Management Ratings. The Swedish National Financial Management Authority. Available at: <http://www.esv.se/english/financial-management/>.
4. Introducing Public Sector Financial Management. The Purpose of New Zealand's Public Sector Financial Management System and the Structures within which it Operates. Available at: <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pit/pit-ch1.pdf>.
5. Graham A. Public Sector Financial Management for Managers. CANADEM, 2011. Available at: <http://canadem.ca/documents/Public%20Sector%20Financial%20Management%20for%20Managers.pdf>.
6. Bychkov S., Boldyr A., Lavrov A. Experience and Perspectives of the Quality Evaluation in Financial Management of Federal Government Authorities. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2015, no. 3, pp. 5–15.
7. Bychkov S., Yastrebova O., Smorodinov O. Monitoring Quality of Financial Management in Program-based Budgeting. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, 2012, no. 2, pp. 49–60.
8. COSO Internal Control – Integrated Framework. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2013.
9. Romanov S. V. On the Development of Internal Financial Control and Audit Systems as an Element of Financial Management in Federal Authorities. The Official Website of the Ministry of the Russian Federation. Available at: https://www.minfin.ru/ru/performance/budget/gov_control/20171120/#ixzz55BovF7bE.
10. Bychkov S. S. On the New System of Assessing the Quality of Financial Management and its Harmonization with the Systems of the WFC and WFA. The Official Website of the Ministry of Finance of the Russian Federation. Available at: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/04/main/Bychkov_SS.pdf.