

Мониторинг качества финансового менеджмента распорядителей бюджетных средств: аналитический и управленческий аспекты применения

Одним из основных итогов реформирования бюджетного процесса Российской Федерации в середине нулевых годов стало повсеместное внедрение в работу исполнительной власти подхода, при котором бюджетные средства выделяются с привязкой к ожидаемым результатам. Показатели результативности в обязательном порядке разрабатываются для государственных программ, национальных проектов, иных документов стратегического планирования. Наконец, мониторинг по показателям все чаще находит применение в качестве инструмента оценки работы исполнительных органов власти и персонально должностных лиц. Насколько оправдан такой подход? Во всех ли случаях можно ставить мониторинг по показателям в основу системы оценки эффективности работы государственных служащих?

В настоящем исследовании рассматривается целесообразность включения результатов оценки качества финансового менеджмента распорядителей средств бюджета в систему показателей оценки деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Предметом исследования являются характерные особенности мониторинга качества финансового менеджмента распорядите-

лей средств бюджета, которые затрудняют его применение для вынесения суждений о степени эффективности деятельности участников бюджетного процесса.

В процессе исследования проводился анализ методом сопоставления и корреляции Пирсона с использованием данных из следующих источников: официального сайта Комитета финансов Санкт-Петербурга, государственной информационной системы информационно-аналитического обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и автоматизированной системы бюджетного процесса Санкт-Петербурга.

В результате исследования приводятся аргументы против применения результатов мониторинга качества финансового менеджмента, проводимого финансовыми органами субъектов РФ, в связи с присущей ему спецификой и его особой ролью в системе минимизации бюджетных рисков. Сделанные наблюдения и выводы могут быть полезны разработчикам систем оценки результативности деятельности органов власти.

Ключевые слова: показатели результативности и эффективности, мониторинг качества финансового менеджмента, бюджетный процесс, управление операционными рисками

Svetlana S. Alfimenko

The Saint Petersburg University of Economics, St Petersburg, Russia

Monitoring the Quality of Financial Management of Governmental Bodies: Analytical and Management Aspects of Application

One of the main results of reforming the budget process of the Russian Federation in the middle of the 2000s was the widespread implementation of the approach to the work of the executive power, in which budget funds are allocated in accordance with the expected results. Performance indexes are necessarily developed for government programs, national projects, and other strategic planning documents. Finally, monitoring by indexes is increasingly being used as a tool for evaluating the performance of executive authorities and officials. Is this approach expedient in any case? Is it always possible to use monitoring by indexes as a basis of the performance evaluating system for civil servants?

This study considers the feasibility of including the results of assessing the quality of financial management of budget managers in the system of indexes for assessing the activities of executive bodies of state power of the Russian Federation constituent entity.

The study is focused on distinctive features of monitoring the financial management quality of budget funds' managers, which make it difficult to use for a sound judgment about the efficiency of the participants of the budget process.

In the course of the study, an analysis was carried out by the method of comparison and correlation of Pearson using data from the following sources: the official website of the Committee of Finance of St. Petersburg, the state information system for information and analytical support of the activities of the executive bodies of state power in St. Petersburg and the automated system of the budget process of St. Petersburg.

As a conclusion, arguments are provided not to use the results of monitoring the financial management quality, conducted by the financial authorities of the Russian Federation regions, due to its inherent specificity and its special role in the system of minimizing budgetary risks. The observations and conclusions made can be useful for further studies of key performance indexes' systems for government bodies.

Keywords: performance indexes, monitoring the financial management quality, budget process, operational risk management.

Введение

В последние десятилетия систему государственного управления уже трудно представить себе без показателей результативности и эффективности. Сфера применения оценки деятельности по показателям продолжает расширяться. Так, на недавней расширенной коллегии Министерства финансов и Министерства экономического развития Министр финансов Силуанов А.Г. говорил о планах распределять регионам бюджетные кредиты из федерального бюджета в зависимости от достигаемых конкретных экономических показателей в виде рабочих мест, прироста валового регионального продукта, увеличения налогового потенциала субъектов [1].

Тема использования индикаторов и показателей результативности и эффективности достаточно разработана как зарубежными, так и отечественными специалистами. Исследователи предлагают классифицировать показатели по различным признакам [2], применяют различные алгоритмы их расчета [3], проводят по ним мониторинги, результаты которых сопоставляются с затраченными ресурсами, по разным объектам оценивания, по разным периодам, на основе итогов выстраиваются всевозможные рейтинги и ранкинги [4]. По примеру того, как это происходит в мире бизнеса, к результатам оценки по показателям всё чаще обращаются для вынесения суждений об эффективности деятельности работников государственного сектора [5].

1. Плюсы и минусы применения показателей результативности в государственном секторе

История выработки и оценки достижения показателей результативности бюджетных расходов берет начало в США с

20-х годов XX века, когда была создана специальная комиссия по административному управлению при ФранкLINE Рузвельте. Поначалу американские министры без энтузиазма отнеслись к необходимости строго отчитываться за свои бюджетные назначения, реальное внедрение планирования, ориентированного на результат, было начато только в 1965 году, когда окончательно произошло смещение бюджетного контроля с правильности расходования бюджетных средств на контроль достижения запланированных результатов. С тех пор во всем мире широко признана целесообразность установления количественных показателей для оценки деятельности распорядителей и получателей средств бюджета — возобладал принцип «измеряется — значит выполняется». Ключевыми показателями результативности (далее — показатели, КПР) и экономности, вместе складывающимися в показатели эффективности, теперь пронизаны все государственные программы, национальные проекты, планы деятельности органов власти и даже должностные регламенты государственных гражданских служащих.

Тем не менее, ряд специалистов призывают осторожно относиться к информативности результатов оценки по КПР. В частности, встречаются рекомендации обязательно подкреплять показатели нормативной базой, регулярно пересматривать их в сторону повышения планки достижимости, обеспечивать сбалансированный подход, при котором количественные данные сопровождаются текстовыми комментариями, обеспечивающими интерпретацию полученных результатов [6]. При этом на практике зачастую нет возможности детально вникать в противоречивые данные мониторинга, поэтому обычно требования к системе оценивания сводятся к тому, что показатели должны быть

измеримыми, достижимыми и верифицируемыми.

Признавая неоспоримую выгоду от использования КПР, нельзя не отметить ограниченность возможностей их применения в государственном секторе. В частности, на это обращает внимание голландский теоретик эффективности государственного управления, консультант нескольких министерств и ведомств Нидерландов, Ханс де Брюйн. В своей книге «Управление по результатам в государственном секторе» автор анализирует разнообразие применяемых систем оценок эффективности деятельности государственных институтов и учреждений в контексте дилеммы: с одной стороны, от государственных учреждений требуется все большая прозрачность и подотчетность деятельности, а с другой стороны, специфика деятельности не позволяет им в полной мере получить преимущества от внедрения систем управления по результатам.

Де Брюйн отнюдь не призывает отказаться от количественного измерения эффективности в государственном секторе, но приводит причины, по которым оно может быть использовано с серьезными оговорками. В первую очередь потому, что результаты деятельности государственных организаций с трудом поддаются оценке, поскольку эффективность работы может являться итогом совместных усилий разных исполнителей, и между достижением результатов и вложением в их получение усилий может пройти значительное количество времени. В таком случае, не совсем понятно, на чей счет следует отнести тот или иной результат, какие именно усилия на него повлияли.

Второе ограничение использования систем оценки эффективности по показателям, которое отмечает Ханс де Брюйн, — она всецело определяется позицией конкретного

лица, формулирующего представление о конечном результате. В этом случае существует вероятность того, что человек, разрабатывающий, например, показатели результативности государственных программ, подгонит их под свои представления и интересы [7].

Наконец, в-третьих, система оценки эффективности порождает обусловленное поведение, когда органы власти и учреждения начинают работать на выполнение КПР, а не на достижение результатов. Это происходит потому, что никакой системой оценки эффективности невозможно охватить весь спектр деятельности организаций государственного сектора, а значит какие-то направления обязательно останутся за рамками рассмотрения и оценки. Это в итоге приведет к избеганию руководителями органов власти той работы, которая, как им кажется, не будет по достоинству оценена.

2. Оценка деятельности исполнительных органов государственной власти на основе показателей результативности. Опыт Санкт-Петербурга

При таком положении вещей нельзя оставлять подбор перечня показателей качества работы исполнительной власти целиком на усмотрение ее представителей. Никто из них не захочет навредить себе установлением таких КПР, недостижение которых несет карьерные риски или риски уменьшения финансирования соответствующих программ или проектов. Отсюда логично вытекает вывод о том, что, как минимум, часть показателей, входящих в систему оценивания, должна быть установлена «сверху» — иначе говоря, теми, кто является функциональным заказчиком оценки.

В качестве примера такого подхода рассмотрим методику и результаты оценки деятель-

ности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, которая проводится в соответствии с порядком, утвержденным постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 19.01.2018 № 4 [8]. Контрольное управление Администрации Губернатора Санкт-Петербурга ежеквартально осуществляет оценку результатов деятельности каждого отраслевого исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга (они же — главные распорядители средств бюджета Санкт-Петербурга) на основе мониторинга общих и индивидуальных показателей результативности. При этом индивидуальные КПР, призванные отражать отраслевую специфику каждого органа власти, были установлены их локальными правовыми актами, а общие КПР, единые для всех объектов мониторинга, вырабатывались Контрольным управлением с теми органами власти, к чьей компетенции относится та или иная сфера.

Сведения о степени достижения показателей главными распорядителями средств бюджета собираются во второй декаде месяца, следующего за отчетным кварталом, в информационной системе «Интегрированная система информационно-аналитического обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». Достигнутые значения каждого показателя оцениваются по пятибалльной шкале, максимальный результат оценивается в 5 баллов, минимальный — в 1 балл. Итоговый балл рассчитывается как среднее арифметическое участвующих в расчете показателей. При этом, важно отметить, что все показатели, которые не участвуют в расчете, исключаются из него, таким образом, вес каждого применимого показателя у разных объектов мониторинга не одинаков.

Ежеквартально на основе результатов оценивания составляется рейтинг исполнительных органов государственной власти, который не только доводится до сведения высшего должностного лица Санкт-Петербурга, но и принимается в расчет при определении размера денежного поощрения государственных гражданских служащих. В случае выявления факта непредставления сведений по установленным КПР, а также представления недостоверных сведений происходит обнуление индивидуального итогового балла данного объекта мониторинга за отчетный период. При получении по каким-либо показателям оценки низких оценок (точнее, «при недостижении наивысших», как сказано в порядке оценки), исполнительные органы власти Санкт-Петербурга обязаны в течение трех рабочих дней разместить в информационной системе согласованные курирующими вице-губернаторами пояснения о причинах и предложения по исправлению ситуации [8].

Из сказанного очевидно, что исполнительные органы власти Санкт-Петербурга имеют все основания серьезно относиться к оценке деятельности, проводимой Администрацией Губернатора, как с точки зрения достижения своих результатов, так и с точки зрения предоставления данных о деятельности своих коллег. Обратимся к результатам мониторинга за 2019–2022 годы.

В период с 2019 по 2021 годы существовала еще одна группа показателей — оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности тех органов власти, в чьи полномочия входит контроль и надзор, однако с 2022 года оценка по этому направлению не проводится, поэтому в данном исследовании они не учитываются для всего рассматриваемого периода.

В перечень общих показателей за это время неоднократно

вносились изменения, но на момент данного исследования он состоит из 18 показателей, рассчитываемых ежеквартально, и 15 показателей, рассчитываемых ежегодно. Оценка осуществляется по следующим направлениям: государственное управление (13 показателей), исполнительская дисциплина (9 показателей), реализация кадровой политики (3 показателя), эффективность управления бюджетом (5 показателей), государственный заказ (3 показателя). Несмотря на то, что показатели считаются общими, не каждый из них применим ко всем органам власти, что связано со спецификой их деятельности. Например, не каждый исполнительный орган власти занимается предоставлением государственных услуг населению или реагирует на жалобы граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства. В то же время закупочная деятельность в той или иной мере имеется у каждого. Если в 2019 году количество общих показателей результативности для одного органа власти в одном квартале варьировалось от 3 до 9, то к концу 2022 года количество изменилось соответственно от 5 до 18.

Еще более вариативно количество применимых индивидуальных показателей результативности у каждого объекта оценивания — колеблется от нуля до 18 (в среднем — 3,5–5,5). Но даже у тех органов власти, которые установили себе максимальное количество индивидуальных показателей, средний балл по ним выше, чем их же средний балл по общим показателям, установленным для них Контрольным управлением. Это подтверждает правоту Ханса де Брюйна в том, что на отбор показателей значительно влияет позиция конкретных лиц, которые самостоятельно выбирают, что будет являться справедливой оценкой их деятельности. Если объект будет

оцениваться только по тем показателям, которые предложит он сам, то их может быть любое количество — подавляющее большинство будет достигаться в процессе деятельности самой собой.

С другой стороны, не наблюдается стабильного неуклонного роста среднего итогового балла, определяемого как среднее арифметическое из среднего балла по общим КПР и среднего балла по индивидуальным КПР. Это скорее идет вразрез с гипотезой де Брюйна о том, что рано или поздно органы исполнительной власти начинают сосредотачивать основные усилия именно на достижении выбранных показателей, ослабляя внимание к тем направлениям деятельности, которые остались за рамками оценки. Либо объяснением может служить позиция Контрольного управления, которое требует регулярно пересматривать количество индивидуальных показателей результативности в сторону увеличения в целях избегания своего рода эффекта привыкания.

Насколько увеличение учитываемых КПР поможет объек-

тивности? Вероятно, значение имеет не столько рост количества показателей, сколько выравнивание их количества. Рассмотрим данные с точки зрения корреляции между общим количеством учитываемых показателей и рейтинговым баллом (рисунок).

Если в 2019–2021 гг. устойчивой корреляции не наблюдалось (колебание в пределах $-0,31$ до $0,11$), то в 2022 году она резко усилилась, колеблясь около $-0,4$ (в пределах $-0,39$ до $-0,48$). Отрицательная корреляция показывает обратный характер связи количества оцениваемых показателей у исполнительных органов власти и итогового рейтингового балла — чем меньше показателей у объекта оценивания при большом количестве показателей у соперников, чем вернее он достигает высокого места в рейтинге. В 2022 году фактически не наблюдается низкого рейтинга у объектов с количеством показателей менее 15 (область на четвертом графике, заштрихованная серым цветом). И наоборот, среди тех объектов, которые оцениваются по более чем 15 пока-

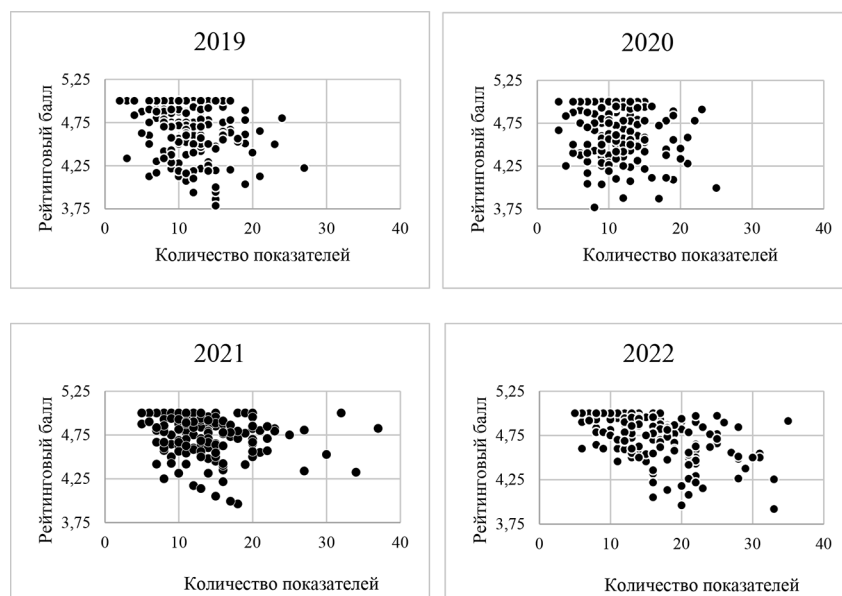


Рис. Корреляция между количеством оцениваемых показателей и достигаемым рейтинговым баллом

Fig. Correlation between the number of evaluated indexes and the achieved rating score

зателям, встречаются самые разные варианты рейтинга. До 2022 года зависимость настолько ярко не проявлялась.

Такой результат не только подтверждает мнение Ханса де Брюйна о постепенном приспособлении организаций государственного сектора к подобного рода рейтингам, но и заставляет согласиться с экспертами, которые ставят под сомнение объективность итогов мониторинга, предусматривающего приведение оценок показателей разнородных объектов к единой рейтинговой системе [9]: чем меньше дополнительных КПП применяется в отношении отдельного объекта, или чем больше общих КПП, по которым значения отсутствуют, тем относительно большую общую оценку получается данный объект мониторинга.

Таким образом, помимо измеримости, достижимости, и понятности расчетов, к показателям оценки деятельности администраторов добавляются еще такие требования как одинаковая значимость и применимость ко всем объектам оценивания. Иначе результат мониторинга всегда будет не вполне объективным. Особенно большие сомнения в сопоставимости оценок возникают в случае наличия в системе оценивания интегральных показателей, то есть состоящих из разнородных элементов, каждый из которых вносит свой вклад в общую оценку по данному показателю.

3. Целесообразность применения результатов мониторинга качества финансового менеджмента в системе показателей результативности деятельности исполнительных органов власти

Типичным примером интегрального показателя, учитываемого в рамках мониторинга

по постановлению Правительства Санкт-Петербурга № 4, является комплексная оценка степени качества финансового менеджмента главного распорядителя бюджетных средств. «Поставщиком» данных по этому показателю является Комитет финансов Санкт-Петербурга, в соответствии с полномочием, предусмотренным пунктом 6 статьи 160.2-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации [10].

В Санкт-Петербурге мониторинг качества финансового менеджмента (далее – КФМ) впервые был проведен по итогам 2016 года, то есть еще до утверждения методики оценки контрольного управления, а также до вступления в силу изменений в Бюджетный кодекс, согласно которым мониторинг КФМ превратился из хорошей практики, поощряемой Минфином при оценке качества управления региональными финансами, в бюджетное полномочие финансового органа. Мониторинг, осуществляемый организатором бюджетного процесса, по определению является предметом пристального внимания со стороны его участников. Главные распорядители бюджетных средств Санкт-Петербурга делали все возможное, чтобы по итогам годовой оценки войти в группу распорядителей с высоким или хотя бы надлежащим качеством финансового менеджмента – перепроверяли расчеты, оспаривали результаты, вносили предложения по совершенствованию методики. Результаты публиковались на сайте Комитета финансов на всеобщее обозрение. Попадание в группу с высоким КФМ воспринималось распорядителями бюджетных средств как награда. И наоборот, упоминание в числе распорядителей с ненадлежащей степенью КФМ являлось основанием для серьезной «работы над ошибками».

Отчасти под воздействием этих дискуссий, но в основном по результатам ежегодной

оценки, в перечень показателей КФМ вносились изменения. Свою лепту вносила также смена приоритетов со стороны Минфина при оценке качества управления региональными финансами. Как и в большинстве субъектов РФ при утверждении порядка осуществления мониторинга КФМ Комитет финансов поначалу брал за основу методику оценки КФМ распорядителей средств федерального бюджета, проводимой Минфином.

Что же такое финансовый менеджмент в государственном секторе? В приказе Минфина от 14.11.2019 № 1031 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению мониторинга качества финансового менеджмента» приведено довольно громоздкое определение, которое сводит финансовый менеджмент к организации и выполнению главным администратором бюджетных средств бюджетных процедур в целях исполнения бюджетных полномочий. Под администратором бюджетных средств мы в данной работе, как и Минфин в методических рекомендациях, подразумеваем распорядителей и главных распорядителей бюджетных средств, получателей бюджетных средств, администраторов и главных администраторов доходов бюджета, администраторов и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета. При этом сущностного определения бюджетных процедур не приведено, лишь перечисляются состоящие из них направления деятельности администраторов: по представлению сведений для составления проекта бюджета, по исполнению бюджета, по ведению бюджетного учета и составлению бюджетной отчетности.

Далее среди определений встречается понятие операции – составной части бюджетной процедуры, результатом которой является документ, необ-

ходимый для выполнения бюджетной процедуры. При этом для достижения результата выполнения бюджетной процедуры требуется последовательное выполнение операций в соответствии с требованиями правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, и внутренних актов администратора бюджетных средств. Таким образом, прослеживается взаимосвязь между финансовым менеджментом и правовым регулированием бюджетного процесса.

Но можно ли свести весь финансовый менеджмент администратора бюджетных средств к одному только следованию требованиям правовых актов? Тем самым достигается законность использования бюджетных средств, но в многочисленных правовых актах, регламентирующих бюджетный процесс, не раскрывается конкретики, как именно должна обеспечиваться эффективность. Даже при рассмотрении такого, казалось бы, очевидного примера, как экономичность государственных закупок, сложно однозначно признать ту или иную закупку эффективной, так как всегда найдется заказчик, который, при полном достижении цели, сумеет выйти на большую экономию при проведении конкурсных процедур.

Пытаясь достичь эффективности, администраторы бюджетных средств должны не просто следовать бюджетному законодательству — они вынуждены принимать управленческие решения. В процессе формирования и исполнения бюджета приходится сталкиваться с ситуациями, когда формально имеется полное соответствие со всеми бюджетными процедурами и регламентами, но эффективность не обеспечена. Например, не была своевременно проведена корректировка, перераспределяющая бюджетные ассигнования, в результате по каким-то направле-

ниям значительные остатки не освоены. Или же при определении начальной (максимальной) цены контракта запрос коммерческих предложений был направлен недостаточно широкому кругу участников рынка, в связи с чем в бюджет был заложен слишком большой объем средств. Это может привести к экономии по результатам закупок, которую не всегда удастся оперативно перераспределить. В случае недостаточной суммы ассигнований на конкурс не явится ни один участник, из-за чего закупка вообще может не состояться. Иногда администраторы разрешают подведомственным учреждениям использовать неизрасходованные остатки субсидий на иные цели предыдущего года в очередном финансовом году в случае, если закупочные процедуры были начаты в предыдущем году. Но такое решение приходится принимать, когда неизвестно, будет ли контракт заключен и исполнен? — нередко остаток в полном объеме пролежит зря и возвращается в бюджет в конце очередного года.

Эти примеры говорят о том, что бюджетному процессу присущи управленческие риски, которые невозможно полностью охватить бюджетными процедурами. Иногда бюджетные риски реализуются вопреки всем стараниям администраторов бюджетных средств. Например, не так давно наблюдались лихорадочные перемены параметров бюджетов всех уровней, когда распространение коронавирусной инфекции оказывало губительное влияние на генерацию доходов от индустрий развлечений, туризма, общепита. В то время, когда одни администраторы не имели возможности реализовать свои полномочия, связанные с проведением массовых мероприятий, другие сталкивались с необходимостью в кратчайшие сроки «переварить» дополнительный объем средств на меры социальной помощи

и поддержки бизнеса, будучи обязанными при этом обеспечить полную законность исполнения бюджета.

Рассмотрение перечня направлений мониторинга КФМ, рекомендуемого Минфином, заставляет убедиться в том, что по большей части главный финансовый орган предлагает сосредоточиться на требованиях бюджетного законодательства: из 39 направлений оценивания по меньшей мере 22 (более 55%) предполагают негативную оценку КФМ за различного рода несоблюдение сроков, нарушение порядков, неисполнение предписаний, неправомерное и нецелевое использование бюджетных средств. Показатели, отражающие именно качество управленческих решений в процессе планирования и исполнения бюджета, — такие как равномерность осуществления кассовых расходов, объем внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи, отклонение плана по доходам, — тоже наличествуют, хотя и находятся в меньшинстве [11]. Тем не менее, рекомендательный характер данного документа не дает уверенности в том, что региональные финансовые органы, в чьи полномочия входит мониторинг КФМ региональных распорядителей средств бюджета, включают показатели эффективности принятия бюджетных решений в свои перечни показателей, поскольку это добавит им сложностей с выработкой критериев эффективности: какой объем неисполненных на конец года бюджетных ассигнований следует считать значительным? какие меры по снижению дебиторской задолженности являются достаточными? какие объекты недвижимого имущества можно отнести к аналогичным?

Следовательно, во всех разрабатываемых на основе методических рекомендаций Минфина региональных ме-

тодиках мониторинга КФМ будет преобладать оценка степени соответствия бюджетным процедурам. Само по себе это неплохо, за исключением того, что на процедурах и составляющих их операциях уже сосредоточены внутренний финансовый контроль и внутренний аудит, не говоря уже о предметах деятельности специализированных органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля. Простота расчета и однозначность интерпретации показателей соответствия бюджетному законодательству нередко приводит к тому, что одни и те же показатели переключаются из одного мониторинга в другой, фигурируют в реестрах бюджетных рисков. В результате за одно и то же нарушение бюджетного законодательства распорядители бюджетных средств рискуют быть наказанными несколько раз. Но многие недочеты в процессе реализации ими своих полномочий, не являющиеся при этом нарушениями, остаются за пределами рассмотрения и могут повторяться из года в год.

Так, сравнение фактического исполнения бюджета с утвержденными параметрами — простейший, но важнейший показатель КФМ, первое, что приходит в голову, когда необходимо проанализировать результаты деятельности. Данный показатель — это связующее звено между планированием и исполнением. Чем больше этот показатель стремится к 100%, тем увереннее можно говорить о стабильности в экономике и государственном управлении, о серьезном отношении администраторов бюджетных средств к разработке проекта бюджета и о стремлении выполнять взятые на себя обязательства. Такой показатель (или группа показателей), назовем его «Степень освоения ассигнований, предусмотренных перво-

начально принятым законом о бюджете», абсолютно обязательно должен быть предусмотрен порядком оценки КФМ в любом регионе. Но ясно, что делать выводы на основании данного показателя необходимо с оговорками, рассматривать его в комплексе с другими.

Однако, на практике мы видим в лучшем случае сравнение кассового исполнения с уточненной бюджетной росписью с учетом всех внесенных в нее изменений. Рассмотрение перечней показателей годового мониторинга КФМ распорядителей десяти произвольно отобранных субъектов РФ показало следующие результаты. В перечне показателей годового мониторинга КФМ администраторов Республики Северная Осетия-Алания, Республики Алтай, Удмуртской республики имеется такой показатель, как доля неисполненных на конец отчетного финансового года бюджетных ассигнований в общем объеме бюджетных ассигнований с учетом изменений в росписи. В Ленинградской области финансовый орган рассчитывает отношение суммы изменений, внесенных администратором в бюджетную роспись к общему объему ассигнований на начало года, в Республике Карелия в знаменатель данного показателя ставят объем ассигнований на конец года. В Липецкой области предусмотрено оценка в части отношения кассовых расходов администратора в отчетном периоде к расходам, предусмотренным в кассовом плане администратора. В порядках оценки качества КФМ финансовых органов Самарской области имеется показатель доли освоенных в отчетном году ассигнований из общего объема бюджетных ассигнований в соответствии с бюджетной росписью на конец отчетного года.

В правовом акте Комитета финансов Санкт-Петербур-

га, утверждающем методику и показатели оценки КФМ, в настоящее время ни один показатель не отражает отклонение фактического исполнения от плановых значений. Оценка качества бюджетного планирования производится на основе проверки соответствия расчетов и обоснований администраторов бюджетных средств к проекту бюджета методическим указаниям Комитета по формированию и представлению расчетов и обоснований. То есть, по мнению финансового органа тщательное следование инструкциям по обоснованию бюджетных ассигнований является более важным показателем высокого КФМ, чем фактическое кассовое исполнение.

При этом правильное соотносить фактический объем расходов именно с первоначально утвержденным, а не с окончательной корректировкой. Хотя Бюджетный кодекс не запрещает вносить изменения в закон о бюджете под конец финансового года, у администраторов уже просто нет времени принять хорошо продуманные новые бюджетные обязательства. Закупочный процесс, особенно связанный со строительством, реконструкцией и капитальным ремонтом требует большой подготовительной работы, какие-то расходы носят сезонный характер, объем финансового обеспечения государственных заданий нельзя увеличить без увеличения физических объемов государственных услуг. Поэтому возрастают риски направления образовавшегося «излишка» от перераспределения ассигнований на непродуманные закупки. При этом процедура внесения изменений в закон о бюджете вполне может быть строго соблюдена, никаких вопросов с позиции внутреннего финансового контроля или государственного финансового контроля не возникает.

Используя сведения из

«Автоматизированной системы бюджетного процесса Санкт-Петербурга – Электронное казначейство», попробуем применить показатель степени освоения ассигнований, предусмотренных первоначально принятым законом о бюджете, к администраторам Санкт-Петербурга в 2020 и 2021 годах. При этом исключим из расчета те виды расходов, по которым исполнение всегда близко к 100%: фонд оплаты труда учреждений, взносы по обязательному социальному страхованию, взносы по обязательному социальному страхованию на выплаты по оплате труда работников и иные выплаты работникам учреждений, субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, пособия, компенсации и иные социальные выплаты, иные пенсии и социальные доплаты к пенсиям, дотации муниципальным образованиям на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Установив наш целевой показатель на уровне от 95% до 105%, определяем, что в 2020 году ему соответствовали 23 администратора бюджетных средств Санкт-Петербурга из анализируемых 68, в 2021 году – 39. При этом количество администраторов Санкт-Петербурга, получивших высокие баллы по показателю «Качество подготовки ГРБС расчетов и обоснований бюджетных ассигнований», (определяемому как отношение количества возвратов расчетов и обоснований на доработку к общему количеству представленных расчетов и обоснований с целевым значением 5%), в 2020 году составило 6 из 68, а в 2021 году – 35 администраторов.

В 2020 году среди шести администраторов, высоко оцененных Комитетом финансов Санкт-Петербурга за качество подготовки расчетов и обоснований, два администратора ис-

полнили бюджет менее чем на 70% от первоначального бюджета, еще два администратора исполнили выше 85%, но ниже 95%, еще один администратор показал исполнение на уровне 143%, и единственный исполнил на 95,5%. В 2021 году высокой оценки по качеству подготовки расчетов и обоснований удостоились 37 администраторов, среди них:

один администратор, у которого итоговое исполнение сложилось на уровне менее 80% от первоначального плана;

одиннадцать администраторов с исполнением выше 80, но ниже 95%;

семеро с исполнением выше 105%.

Таким образом, при применении показателя степени освоения ассигнований, предусмотренных первоначально принятым бюджетом, низкую оценку в 2021 году получило бы 29 администраторов. При применении показателя качества расчетов и обоснований, низкая оценка была присвоена 32 администраторам. Если считать признаком низкого КФМ провал по обоим показателям одновременно, то низко оценено оказалось бы десять администраторов – они отклонились от первоначального бюджета более чем на 5% в ту или иную сторону, и, одновременно, их расчеты и обоснования возвращались Комитетом финансов на доработку.

Полученный результат позволяет утверждать, что качество подготовки расчетов и обоснований довольно слабо связано с дальнейшим освоением ассигнований. Методические указания финансовых органов по формированию расчетов и обоснований не содержат рекомендации предельно анализировать прошлогодний результат освоения бюджета, ни в целом по администратору, ни, что более важно, в разрезе кодов видов расходов.

При этом следует отметить, что до 2020 года в порядке мониторинга КФМ администраторов Санкт-Петербурга существовал показатель, который сравнивал сумму расходов, предусмотренную первоначально принятым законом о бюджете с суммой расходов, предусмотренной бюджетом с учетом последней корректировки, что измеряет по сути то же самое, что и предлагаемый нами показатель степени освоения ассигнований, предусмотренных первоначально принятым законом о бюджете. До того как ему предпочли показатель о соответствии расчетов методическим указаниям, у администратора была возможность выявлять существенные отклонения в ту или иную сторону, чтобы вдумчиво проанализировать причины отклонений и не допускать их впредь. А у финансовых органов, как организаторов бюджетного процесса, имелась дополнительная аргументация при обсуждении объемов бюджетных ассигнований при формировании проекта бюджета.

Когда такая информация перестает быть предметом рабочей дискуссии и ложится в основу системы поощрения администраторов, целесообразность этого подхода становится сомнительной. Одно дело, если стоит цель объективно разобраться, что послужило причиной неполного освоения ассигнований, совсем другое – наказать распорядителя за значительные отклонения. Если прибавить к этому ранее упомянутые сложности с неодинаковой применимостью и сопоставимостью КФР, это может вынудить финансовые органы отказываться от релевантных и информативных, но сложных в интерпретации или не обеспечивающих полную сопоставимость показателей, в пользу универсальных, однозначно понимаемых критериев, хотя и не позволяющих глубоко анализировать качество бюджетного процесса.

4. Роль мониторинга качества финансового менеджмента администраторов бюджетных средств в минимизации бюджетных рисков

Проблемные ситуации, которыми изобилует бюджетный процесс, содержат различного рода неопределенности. И преодолеть их можно, прибегнув к упрощенному и неформальному представлению стоящей задачи и построению моделей. При выработке критериев эффективности бюджетного процесса целесообразно устанавливать не жесткие правила, а приблизительные ориентиры с возможностью пересматривать их время от времени.

Именно поэтому не следует привязывать систему мотивации должностных лиц к результатам мониторинга КФМ. Роль мониторинга КФМ видится именно в том, чтобы глубоко анализировать качество принимаемых управленческих решений. Не требуя простого формального соответствия бюджетным процедурам, что уже охвачено иными видами бюджетного контроля

и мониторинга, оценка КФМ могла бы стать уникальным инструментом минимизации бюджетных рисков, если бы ее основной целью было стремление к наилучшему результату деятельности участника бюджетного процесса.

К ответу на вопрос, что является «наилучшим результатом», необходимо подойти гибко. Перечень показателей КФМ должен регулярно пересматриваться в зависимости текущих финансовых возможностей, от стоящих перед страной вызовов, от проводимой региональными властями бюджетной политики. Бюджетные приоритеты как правило описаны в программных документах финансовых органов всех уровней и являются обязательным приложением к закону о бюджете. Речь идет об Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики. Должна быть обеспечена преемственность глобальных целей и задач, которые ставит Правительство перед финансовыми органами, связанность их с национальными приоритетами

развития, предусмотренными указами Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации».

Бюджетные приоритеты могут резко меняться, что ярко проявилось, например, во время пандемии коронавируса, или происходит прямо сейчас, при осуществлении специальной военной операции. Поэтому делать далеко идущие выводы о неспособности и невозможности рядовых участников бюджетного процесса соответствовать на высоком уровне всем критериям КФМ нельзя. Мониторинг КФМ — это прежде всего аналитический инструмент финансового органа для повышения эффективности бюджетного процесса.

Попытки включить результат оценки КФМ в систему мотивации должностных лиц органов власти неизбежно приведут

Таблица (Table)

Модель зрелости управления операционными рисками
Model of operational risk management maturity

Степень управляемости операционными рисками	Критерии	Наличие системы управления рисками
Первоначальная	Руководство признает вероятность наступления операционных рисков, но никаких стандартизированных процедур не применяется, есть ситуативная реакция на реализовавшийся риск (например, крупные финансовые потери)	Руководство не осведомлено о системе управления рисками
Регулируемая	Руководство учитывает проблематику операционных рисков, внедрены отдельные рабочие процессы, но не стандартизированные процедуры, есть план реагирования на кризисные ситуации	Наличивают отдельные компоненты системы управления рисками, но в штате не предусмотрено внутренних контролеров
Адекватная	Во всей организации внедрены стандарты операционного риск-менеджмента, отслеживается их соблюдение, но не осуществляется анализ их нарушения, нет целевых показателей исполнения	Большинство операционных рисков охвачено системой управления рисками, руководство непосредственно вовлекается только в управление критическими рисками
Количественно измеримая	Стандартизированные процедуры внедрены, определены ответственные и установлены целевые показатели на каждом этапе	Все компоненты системы управления рисками внедрены во все рабочие процессы, к оценке ее надежности привлекаются аудиторы, результаты мониторинга всем известны
Оптимальная	Во все рабочие процессы внедрены не только стандарты процедур, но и лучшие практики менеджмента, стоимость управления рисками и преимущества от его осуществления определены, сбалансированы и доведены до всех сотрудников	Система управления рисками не только внедрена во всю деятельность организации, но и постоянно совершенствуется по мере изменения предельно допустимого уровня риска, руководство готово выделять на это дополнительные ресурсы

к появлению малозначимых показателей и установлению комфортных для достижения целевых значений. Вредной практикой также видится выстраивание на основании мониторинга КФМ всевозможных рейтингов и объявление «победителей» и «проигравших». Каждый администратор, если и должен соревноваться по степени качества КФМ, то только с самими собой, точнее, с тем результатом, который он же демонстрировал в предыдущие годы.

Зарубежные специалисты предлагают пользоваться так называемой моделью зрелости управления операционными рисками, предполагающей пять различных подходов к минимизации операционного риска, в зависимости от глубины внедренной системы управления рисками предприятия (широко известной как Enterprise risk management, ERM). Черты системы наглядно приведены в таблице, основой которой послужила модель из статьи Патрика Макконнелла 2004 года «Measuring Operational Risk Management Systems under Basel II». Оригинальную модель мы позволили себе слегка переработать без потери смысла для удобства восприятия русскоязычной аудиторией [12].

Данную модель вполне уместно интерпретировать в контексте бюджетных полномочий участников бюджетного процесса, предусмотренных статьей 160.2-1 Бюджетного кодекса РФ. Очевидно, что о наличии в организации внутреннего финансового контроля можно говорить, как минимум, при адекватной степени зрелости модели управления операционными рисками. Мероприятия по внутреннему финансовому аудиту характеризуют количественно измеряемую модели управления рисками.

При этом наивысшей, иначе говоря, целевой моделью развития системы риск-менеджмента автор считает такую степень зрелости, при которой во все рабочие процессы организации

внедрены не только стандарты выполнения процедур, но и лучшие практики. Разграничение стандартов и лучших практик, таким образом, служит своеобразной линией водораздела между хорошей и лучшей системами управления операционными рисками.

Стандарты и правила, соблюдение которых является обязательным для участников бюджетного процесса, представляют собой хорошую базу для включения в систему КПП для оценки деятельности органов исполнительной власти и их руководителей. Именно необходимость строгого соблюдения бюджетных процедур делает результаты внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита более применимыми для мотивации должностных лиц. Для этого требуется большая формализация процессов осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита, нежели та, что предусмотрена в настоящее время статьей 160.2-1 Бюджетного кодекса РФ.

При этом оценку КФМ, напротив, не следует нагружать дополнительным функционалом в виде основания для поощрения администраторов бюджетных средств, иначе это неизбежно приведет к выхолащиванию набора показателей КФМ и к утрате им своей уникальной роли в деле повышения эффективности бюджетного процесса.

Заключение

Без показателей результативности невозможно или очень сложно осуществлять мониторинг исполнения государственных программ и проектов. В основе идеи оценки по показателям лежит научная организация труда и процессный подход, основоположником которых является Фредерик Тейлор. Предлагая концепцию максимальной оптимизации рабочего процесса, Тейлор призывал повсеместно разбивать задания на мелкие операции и с математической точностью определять способы

их наиболее эффективного выполнения, что на первый взгляд вполне укладывается в контекст бюджетного процесса, носящего циклический характер, состоящего из последовательно сменяющих друг друга стадий, подчиняющегося строгому нормативному регулированию.

Однако, помимо наличия норм и стандартов, каждому участнику бюджетного процесса, а также его организатору — финансовому органу, придется во многом опираться на свой субъективный опыт, внезапно меняющуюся конъюнктуру, результат работы своих коллег. Бюджетный процесс подразумевает функционирование сложно организованной системы, где на всех стадиях могут возникать непростые, ситуационно обусловленные задачи, зачастую носящие скрытый характер, трудно поддающиеся описанию в регламентах.

Поэтому результаты мониторинга КФМ не предполагают однозначную интерпретацию. Они должны служить отправной точкой для анализа, при котором, зафиксировав факт невыполнения, финансовый орган и администратор бюджетных средств зададутся вопросом о причинах невыполнения. Анализ причин позволит с той или иной степенью достоверности судить об ответственности должностных лиц либо о наличии не зависящих от них обстоятельств: неблагоприятных рыночных условиях, недостатках правового регулирования, санкционном давлении на отрасль. Если такие факторы перевешивают, они будут учтены в дальнейшем как возможные риски.

В любом случае, принимая решение о включении того или иного показателя в систему мониторинга КФМ, на первом месте должны стоять соображения информативности об эффективности бюджетного процесса в целом, а не обеспечения простоты интерпретации и равной применимости ко всем объектам оценивания.

Литература

1. Доклад Министра финансов Антона Силуанова об итогах деятельности Министерства в 2022 году и задачах на 2023 год [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/news/48256/> (Дата обращения: 02.08.2023).
2. Тишутина О.И., Михайлов А.В. Бюджетные расходы: вопросы эффективности, результативности и разработка системы показателей оценки // Проблемы современной экономики. 2012. № 4. С. 194–198.
3. Марголин А.М. Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // Экономическая политика. 2018. № 6. С. 54–81.
4. Яшина Н.И., Кашина О.И., Прончатова-Рубцова Н.Н. Ценностно-ориентированный государственный бюджетный менеджмент в условиях современных вызовов // Сборник научных статей по итогам Региональной научно-практической конференции, в рамках III Московского академического экономического форума (МАЭФ-2021). Нижний Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 55–60.
5. Романов С.В., Клиш Н.Н., Решетникова Д.С. Опыт разработки системы показателей результативности деятельности гражданских служащих в Минфине России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 6. С. 5–16.

References

1. Doklad Ministra finansov Antona Siluanova ob itogakh deyatel'nosti Ministerstva v 2022 godu i zadachakh na 2023 god = Report of the Minister of Finance Anton Siluanov on the results of the Ministry's activities in 2022 and tasks for 2023 [Elektron. resurs]. Available from: <http://government.ru/news/48256/> (cited 02.08.2023). (In Russ.)
2. Tishutina O.I., Mikhaylov A.V. Budget expenditures: issues of efficiency, effectiveness and development of a system of evaluation indicators. Problemy sovremennoy ekonomiki = Problems of modern economics. 2012; 4: 194-198. (In Russ.)
3. Margolin A.M. Ways to improve methods for assessing the effectiveness of government programs. Ekonomicheskaya politika = Economic Policy. 2018; 6: 54-81. (In Russ.)
4. Yashina N.I., Kashina O.I., Pronchatova-Rubtsova N.N. Value-oriented state budget management in the context of modern challenges. Sbornik nauchnykh statey po itogam Regional'noy nauchno-prakticheskoy konferentsii, v ramkakh III Moskovskogo akademicheskogo ekonomicheskogo foruma (MAEF-2021) = Collection of scientific articles based on the results of the Regional Scientific and Practical Conference, within the framework of the III Moscow Academic Economic Forum

6. Кочкаров Р.А., Кочкаров А.А., Хубиева Д.А. Сбалансированная система показателей целевой программы // Хроноэкономика. 2019. № 14. С. 5–9.
 7. Де Брюйн Ханс Управление по результатам. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. 118 с.
 8. Постановление Правительства Санкт-Петербурга Об утверждении Порядка оценки деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга от 19.01.2018 № 4 // СПС КонсультантПлюс.
 9. Тимкин Т.Р. Оценка качества финансового менеджмента: актуальные аспекты обеспечения значимости результатов // Финансы. 2021. № 7. С. 51–58.
 10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
 11. Приказ Минфина России «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению мониторинга качества финансового менеджмента» от 14.11.2019 № 1031 // СПС КонсультантПлюс.
 12. Mc Connell, Patrick Measuring operational risk management systems under Basel II [Электрон. ресурс]. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/228672250_Measuring_operational_risk_management_systems_under_Basel_II (Дата обращения: 20.06.2023).
- (MAEF-2021). Nizhny Novgorod: National Research Nizhny Novgorod State University named after. N.I. Lobachevsky; 2021: 55-60. (In Russ.)
5. Romanov S.V., Klishch N.N., Reshetnikova D.S. Experience in developing a system of performance indicators for civil servants in the Russian Ministry of Finance. Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal = Scientific Research Financial Institute. Financial magazine. 2015; 6: 5-16. (In Russ.)
 6. Kochkarov R.A., Kochkarov A.A., Khubiyeva D.A. Balanced system of indicators of the target program. Khronoekonomika = Chronoeconomics. 2019; 14: 5-9. (In Russ.)
 7. De Bryuyn Khans Upravleniye po rezul'tatam = Management by results. Moscow: Institute of Complex Strategic Studies; 2005. 118 p. (In Russ.)
 8. Resolution of the Government of St. Petersburg On approval of the Procedure for assessing the activities of executive bodies of state power in St. Petersburg dated January 19, 2018 No. 4. SPS Konsul'tantPlyus = SPS ConsultantPlus. (In Russ.)
 9. Timkin T.R. Assessing the quality of financial management: current aspects of ensuring the significance of results. Finansy = Finance. 2021; 7: 51-58. (In Russ.)
 10. Budget Code of the Russian Federation dat-

ed July 31, 1998 No. 145-FZ. SPS Konsul'tantPlyus = SPS ConsultantPlus. (In Russ.)

11. Order of the Ministry of Finance of Russia "On approval of Methodological recommendations for monitoring the quality of financial management" dated November 14, 2019 No. 1031. SPS Konsul'tantPlyus = SPS ConsultantPlus. (In Russ.)

12. Mc Connell Patrick Measuring operational risk management systems under Basel II = Measuring operational risk management systems under Basel II [Internet]. Available from: https://www.researchgate.net/publication/228672250_Measuring_operational_risk_management_systems_under_Basel_II (cited 20.06.2023).

Сведения об авторе

Светлана Сергеевна Алфименко

Старший преподаватель кафедры финансов
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета,
Санкт-Петербург, Россия
Эл. почта: salfimenko@yandex.ru

Information about the author

Svetlana S. Alfimenko

Senior Teacher of the Department of Finance
The Saint Petersburg University of Economics,
St. Petersburg, Russia
E-mail: salfimenko@yandex.ru