

# МЧС: опыт мониторинга качества финансового менеджмента

**Иван Анатольевич  
ВОРОНИН,**

заместитель директора  
финансово-экономического  
департамента МЧС России

**Дмитрий Андреевич  
АНДРЕЕВ,**

старший аналитик Центра  
исследования бюджетных  
отношений (ЦИБО)

Повышение эффективности бюджетных расходов, особенно в условиях дефицита бюджета, важнейшая задача в государственном секторе экономики. На сегодняшний день одним из инструментов, способствующих ее решению, является мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемый главными администраторами бюджетных средств (ГАБС). Предлагаем вашему вниманию статью о практике проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого в отношении подведомственных организаций, в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

## Рейтинг ГАБС

Основным документом, регламентирующим проведение мониторинга качества финансового менеджмента, является приказ Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н<sup>1</sup>. Согласно этому документу под мониторингом качества финансового менеджмента понимаются анализ и оценка совокупности процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (сопоставление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит). По итогам указанного анализа и оценки Минфин России выстраивает рейтинг ГАБС<sup>2</sup>. С этой целью для каждого ГАБС рассчитывается итоговая оценка ка-

<sup>1</sup> Приказ Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета».

<sup>2</sup> Рейтинг ГАБС размещается на официальном сайте Минфина России в разделе «Бюджетная реформа» — [minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/](http://minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/qualmon/).

чества финансового менеджмента (максимальная оценка — 100 баллов), и чем она выше, тем выше место, занимаемое в рейтинге.

По итогам реализации Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов в сфере управления общественными финансами на период до 2012 года был выявлен ряд недостатков и проблем, к сожалению, так и не решенных и перекочевавших в аналогичную программу на период до 2018 года. В их числе — ограниченность применения мониторинга качества финансового менеджмента в секторе государственного управления<sup>3</sup>.

Ограниченность в данном случае обусловлена проведением мониторинга качества финансового менеджмента только на уровне ГАБС и отсутствием в законодательстве норм по осуществлению подоб-

<sup>3</sup> Раздел II, подраздел «Необходимость разработки, цель и задачи Программы» Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года.

ного мониторинга на уровне организаций, подведомственных ГАБС (внутриведомственного мониторинга качества финансового менеджмента). В результате на сегодняшний день у ГАБС на федеральном уровне нет поддержки в виде методик по созданию эффективного механизма, обеспечивающего непрерывное наблюдение и прогноз изменений бюджетных процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств, в целях выявления негативных изменений и выработки рекомендаций по их устранению или ослаблению.

Между тем проведение внутриведомственного мониторинга качества финансового менеджмента на постоянной основе может привести в деятельность ГАБС и его подведомственных учреждений ряд положительных моментов, например:

- повысит прозрачность и подотчетность деятельности подведомственных организаций и, что особенно важно, территориальных органов (мониторинг позволяет опре-

Рисунок 1. Пример рейтинга ГАБС по качеству финансового менеджмента

Документ от 23.05.2014

Сводная информация по группам показателей за 2013 год

Дата публикации: 23.05.2014 16:11 Дата изменения: 23.05.2014 16:11 Прикрепленный файл: xls, 301.5 kB

Рейтинг главных администраторов средств федерального бюджета по видам федеральных органов государственной власти

Виды федеральных органов государственной власти	Главный администратор средств федерального бюджета наименование	Место			Общая оценка (в баллах)
		глава по БК			
1	2	3	4	5	
1. Министерства	Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	020	1		91,6
	Министерство регионального развития Российской Федерации	309	2		79,1
	Министерство внутренних дел Российской Федерации	188	3		73
	Министерство финансов Российской Федерации	092	4		72,2
	Министерство транспорта Российской Федерации	103	5		67,7
	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий	177	6		66,2
	Министерство здравоохранения Российской Федерации	056	7		61,8
	Министерство энергетики Российской Федерации	022	8		61,3
	Министерство юстиции Российской Федерации	318	9		58,4
	Министерство культуры Российской Федерации	054	10		57,7
	Министерство труда Российской Федерации	149	11		57,5
	Министерство иностранных дел Российской Федерации	310	12		56,8
	Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	071	13		56,7
	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации	051	14		53,2
	Министерство экономического развития Российской Федерации	139	15		51,5
	Министерство образования и науки Российской Федерации	074	16		44,1
	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	082	17		40,6
	Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации	777	18		40,5
	Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока	350	19		38,8
	Среднее значение по виду		X		59,39
2. Службы	Федеральная миграционная служба	192	1		91,8
	Федеральная таможенная служба	153	2		85,9
	Федеральная налоговая служба	182	3		84
	Федеральное казначейство	100	4		80,4

Источники: www.minfin.ru.

движения подведомственных организаций в приоритетных для ГАБС направлениях;

- позволит выявить недостатки, характерные для всей подведомственной сети, работа над которыми обеспечит повышение качества финансового менеджмента, осуществляемого ГАБС.

Понимая это, некоторые ГАБС<sup>4</sup>, в том числе и МЧС России, пошли по пути создания внутриведомственных оценок качества финансового менеджмента, осуществляемого подведомственными организациями.

### Практика МЧС России

В системе МЧС России мониторинг качества финансового менеджмента проводится с 2010 года. При этом изначально этот процесс регламентировался приказом МЧС России от 8 сентября 2011 года № 502<sup>5</sup>. Но поскольку документ не в полной мере соответствовал требованиям действующего законодательства, в 2012 году было принято решение о совершенствовании процесса проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого в отношении подведомственных МЧС России распорядителей, получателей средств федерального бюджета и бюджетных учреждений.

Для реализации решения на первом этапе был проведен анализ существующей в системе МЧС России методологии проведения мониторинга качества финансового менеджмента, утвержденный вышеупомянутым приказом МЧС России № 502, который выявил наличие существенных недостатков содержательного и методологического характера, в частности:

### Справка

МЧС России располагает одной из самых больших подведомственных сетей (по структуре схожей с подведомственной сетью МВД России), насчитывающей более тысячи организаций. Наиболее значимыми являются территориальные органы МЧС России, поскольку они наделены полномочиями распорядителей бюджетных средств. В состав территориальных органов МЧС России входят девять региональных центров и 85 Главных управлений по субъектам РФ.

Рисунок 2. Организационная структура МЧС России



делить, по каким направлениям есть провалы, за счет применения научно-обоснованной системы показателей, своевременно информирующей о неэффективном и нерезультативном использовании бюджетных средств;

- позволит руководителям всех уровней управления оперативно

оценивать ситуацию и принимать взвешенные управленческие решения, направленные на улучшение качества финансового менеджмента, осуществляемого территориальным органом, структурным подразделением или государственным учреждением, создавать дополнительные стимулы для активизации

<sup>4</sup> Федеральное казначейство, Минпромторг России, Минспорта России, Ростехрегулирование, Роскомнадзор, ФНС России, Росфиннадзор и др.

<sup>5</sup> Приказ МЧС России от 8 сентября 2011 года № 502 «О проведении в системе МЧС России мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого в отношении подведомственных распорядителей и получателей средств федерального бюджета».

- отсутствие ключевых норм, определяющих организацию проведения мониторинга, порядок расчета оценок качества финансового менеджмента и порядок составления рейтинга бюджетополучателей;

- применение единой системы показателей мониторинга для всех типов подведомственных МЧС России учреждений, отличающихся по своим функциям и бюджетным полномочиям, а потому несопоставимых между собой;

- законодательную неприменимость системы мониторинга качества финансового менеджмента для оценки бюджетных учреждений.

С учетом выявленных недостатков, а также организационной структуры МЧС России и отраслевых особенностей, влияющих на деятельность подведомственных учреждений, была разработана новая методология проведения мониторинга качества финансового менеджмента. С целью апробации разработанной методологии, выявления слабых мест и потенциальных неточностей была проведена ее интеграция в деятельность ряда подведомственных МЧС России распорядителей, получателей бюджетных средств и бюджетных учреждений. По результатам апробации методология была утверждена приказом МЧС России от 22 августа 2013 года № 555<sup>6</sup>.

Данная методология по сути уникальна, поскольку не только учитывает федеральный опыт, но и включает ряд нововведений, учитывающих отраслевую специфику и потребности МЧС России. Например, в оценку введены такие направления деятельности, как «Обязательное страхование», «Управление государственными закупками» и «Приносящая доход деятельность».

<sup>6</sup> Приказ МЧС России от 22 августа 2013 года № 555 «Об организации проведения в системе МЧС России мониторинга качества финансового менеджмента подведомственными МЧС России распорядителями, получателями средств федерального бюджета, администраторами доходов федерального бюджета и бюджетными учреждениями».

**Таблица 1. Распределение направлений мониторинга качества финансового менеджмента по группам организаций, подведомственных МЧС России**

Направления мониторинга	Распорядители бюджетных средств	Получатели бюджетных средств	Администраторы доходов	Бюджетные учреждения
Финансовое планирование	+	+	-	+
Исполнение бюджета в части расходов	+	+	-	+
Администрирование доходов бюджета	-	-	+	-
Учет и отчетность	+	+	+	+
Контроль и аудит	+	+	-	+
Правовая защита и исполнение судебных актов	-	+	-	+
Кадровый потенциал финансовых (финансово-экономических) подразделений	-	+	-	+
Приносящая доход деятельность	-	-	-	+
Обязательное страхование	-	+	-	+
Управление государственными закупками	-	+	-	+
Управление государственной собственностью	-	+	-	+

**Таблица 2. Рейтинг получателей бюджетных средств, имеющих также бюджетные полномочия распорядителей бюджетных средств и администраторов доходов бюджета**

Наименование территориального органа*	Место	Общая оценка (в баллах)	Оценка в разрезе полномочий		
			По полномочию «распорядитель бюджетных средств»	По полномочию «получатель бюджетных средств»	По полномочию «администратор доходов»
Территориальный орган 1	1	89,33	95,77	87,40	80,75
Территориальный орган 2	2	87,71	95,89	84,29	80,00
Территориальный орган 3	3	87,58	81,83	91,41	0,00
Территориальный орган 4	4	77,50	87,63	72,69	69,87
Территориальный орган 5	5	76,93	70,28	82,47	74,00
Территориальный орган 6	6	76,50	77,38	80,35	61,60
Территориальный орган 7	7	72,60	63,86	78,57	73,06
Территориальный орган 8	8	72,27	77,03	69,68	69,80
...	...	...	...	...	...

\* Наименования территориальных органов не приводятся.

Необходимо отметить, что система показателей качества финансового менеджмента подведомственных МЧС России распорядителей, получателей бюджетных средств и бюджетных учреждений содержит 11 направлений мониторинга, которые избирательно применяются к указанным категориям организаций, с учетом специфики деятельности последних (таблица 1).

При расчете итоговой оценки качества финансового менеджмента подведомственной МЧС России организации в расчет берутся и характерные для этой организации сведения об отрасле-

вых особенностях, заполненные по специальной форме, схожей с формой 0507044 для ГАБС (раздел IV приказа Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н). Сбор сведений об отраслевых особенностях предназначен для ведения учета факторов, не подверженных влиянию и управлению со стороны организаций. К таким сведениям могут относиться непредвиденные расходы, связанные с возникновением чрезвычайной ситуации и оказывающие негативное влияние на значение показателей и итоговых оценок. Сведения об отраслевых особенностях подвергаются анализу

**Таблица 3. Рейтинг получателей бюджетных средств, имеющих также бюджетные полномочия администраторов доходов бюджета, подведомственных МЧС России**

Наименование казенного учреждения*	Место	Общая оценка (в баллах)	Оценка в разрезе полномочий	
			По полномочию «получатель бюджетных средств»	По полномочию «администратор доходов»
Казенное учреждение 1	1	83,64	81,63	95,00
Казенное учреждение 2	2	79,29	79,29	80,00
Казенное учреждение 3	3	73,64	73,64	80,00
Казенное учреждение 4	4	73,34	72,17	80,00
Казенное учреждение 5	5	71,12	73,08	60,00
Казенное учреждение 6	6	71,00	71,04	70,79
Казенное учреждение 7	7	66,56	67,95	58,68
Казенное учреждение 8	8	59,58	57,04	74,00
...	...	....	....	....

\* Наименования казенных учреждений не приводятся.

**Таблица 4. Рейтинг бюджетных учреждений, подведомственных МЧС России**

Наименование бюджетного учреждения*	Место	Общая оценка (в баллах)
Бюджетное учреждение 1	1	88,99
Бюджетное учреждение 2	2	88,43
Бюджетное учреждение 3	3	88,23
Бюджетное учреждение 4	4	80,87
Бюджетное учреждение 5	5	79,13
Бюджетное учреждение 6	6	77,07
Бюджетное учреждение 7	7	76,67
Бюджетное учреждение 8	8	73,08
Бюджетное учреждение 9	9	72,25
Бюджетное учреждение 10	1	71,97
Бюджетное учреждение 11	1	70,11
Бюджетное учреждение 12	1	68,78
Бюджетное учреждение 13	1	67,25
Бюджетное учреждение 14	1	58,75
...	...	...

\* Наименования бюджетных учреждений не приводятся.

на предмет объективности, по результатам которого итоговая оценка качества финансового менеджмента по конкретному учреждению корректируется либо остается без изменений.

В результате расчета показателей, оценок качества финансового менеджмента и с учетом отраслевых особенностей формируются следующие рейтинги организаций, подведомственных МЧС России:

- рейтинг получателей бюджетных средств, имеющих также бюджетные полномочия распорядителей бюджетных средств и адми-

нистраторов доходов бюджета (**таблица 2**);

- рейтинг получателей бюджетных средств, имеющих также бюджетные полномочия администраторов доходов бюджета (**таблица 3**);

- рейтинг бюджетных учреждений (**таблица 4**).

Организации, занявшие первые места, награждаются переходящими кубками, а их руководители премируются. Кроме того, формируется список учреждений, получивших низкие оценки, с которыми ведется работа по устранению недостатков. Таким образом, разра-

ботанная методология мониторинга качества финансового менеджмента на данный момент полностью адаптирована под специфику деятельности МЧС России. В то же время это не застывшая методика: в соответствии с изменениями в российском законодательстве на регулярной основе происходит корректировка и пересмотр системы показателей.

Мониторинг качества финансового менеджмента в системе МЧС России проводится ежегодно на базе автоматизированной информационной системы (АИС), позволяющей осуществлять централизованный и оперативный сбор, обработку и хранение поступающей информации, необходимой для расчета показателей и итоговых оценок качества финансового менеджмента. Причем функциональные особенности АИС позволяют охватить всю подведомственную сеть МЧС России, рассредоточенную по всей Российской Федерации, что в свою очередь позволяет провести сбор и обработку информации в кратчайшие сроки. Кроме того, в настоящее время идет разработка аналитической подсистемы, позволяющей руководителям центрального аппарата МЧС России получать оперативную информацию о состоянии качества финансового менеджмента, осуществляемого подведомственными организациями в визуальном виде (графики, диаграммы, таблицы и др.).

Внедрение в 2012 году системы внутриведомственного мониторинга качества финансового менеджмента в деятельность МЧС России позволило создать инструмент эффективного отслеживания и своевременного реагирования на негативные изменения, возникающие при управлении бюджетными средствами. Данное обстоятельство, в свою очередь, оказало положительное влияние на позицию ведомства в рейтинге ГАБС, формируемом Минфином России (**рисунок 3**). МЧС России в период с 2011 по 2013 год улучшило свою позицию в рейтинге

качества финансового менеджмента ГАБС, поднявшись с 61-го места в 2011 году до 18-го места в 2013-м.

Как видно на рисунке 3, в 2013 году произошло снижение как средней оценки качества финансового менеджмента по всем ГАБС, так и итоговой оценки МЧС России.

Причем, итоговая оценка министерства снизилась на большее число пунктов по отношению к средней оценке ГАБС. Почему же произошло снижение оценок качества финансового менеджмента? Сказалось влияние изменений, внесенных Минфином России в методику проведения мониторинга качества финансового менеджмента (приказ Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н), прежде всего в части увеличения весовых коэффициентов «непопулярных» показателей по финансовому планированию и исполнению бюджета в части расходов. До внесения указанных изменений значения по данным показателям практически у всех ГАБС были на низком уровне и недотягивали до целевых значений. В числе попавших в такую «ловушку» изменения методологии оказались и МЧС России. Несмотря на улучшение общей позиции в рейтинге, шоковая терапия, проведенная Минфином России, усилила влияние изначально слабых мест в финансовом менеджменте МЧС России на итоговые результаты. Очевидно, требуется активизация работы министерства в этом направлении.

### Проблемные аспекты

В процессе реализации проекта по организации внутриведомственного мониторинга качества финансового менеджмента МЧС России столкнулось с рядом трудностей, которые неизбежны при внедрении в деятельность любых новаций. Прежде всего это трудности методологического и организационного характера.

Первые связаны с наличием в системе показателей качества финансового менеджмента

МЧС России более 100 показателей, встроенных в сложную систему расчета (рисунком 4). Наличие большого количества показателей снижает значимость каждого из них в итоговой оценке. Большое количество целевых ориентиров приводит к тому, что оцениваемая организация старается преуспеть сразу во всех направлениях, что в результате может и не привести к прорывному результату. А точечные улучшения могут не повысить значительным образом результирующую оценку.

Трудности организационного характера связаны с человеческим фактором. На практике нередки факты представления специалистами оцениваемых организаций сведений о том, что картина с финансовым менеджментом в их организации более радужна, чем это есть на самом деле. В результате получаемые итоговые оценки несправедливы для тех учреждений, которые корректно отражают фактическую ситуацию.

Положение усугубляется двумя факторами. Во-первых, в системе 40% показателей вводятся вручную, то есть влияние желающих искусственно повысить свою оценку может оказаться значительным. Во-вторых, при наличии большого количества организаций, подведомственных МЧС России, становится практически невозможным прове-

**Рисунок 3. Изменение итоговой оценки и места МЧС России в рейтинге качества финансового менеджмента ГАБС в 2011–2013 гг.**



рить весь массив предоставляемой информации. Выход из создавшегося положения видится в сокращении количества показателей с целью увеличения значимости каждого из них и сокращения общего массива данных с целью создания возможностей для его сплошной проверки и выявления неточной информации.

По нашему мнению, опыт проведения внутриведомственной оценки качества финансового менеджмента в системе МЧС России может послужить основой для создания подобных инструментов, направленных на экономное и результативное использование бюджетных средств, в любом федеральном органе исполнительной власти.

**Рисунок 4. Модель расчета оценки качества финансового менеджмента организации, подведомственной МЧС России**

