

УДК 343.829

DOI 10.33463/2687-1238.2022.30(1-4).2.197-205

ИРИНА АНАТОЛЬЕВНА КУЗЬМИНА,

кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры бухгалтерского учета, анализа,
финансов и налогообложения,

Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,

e-mail: ia.kuzmina@bk.ru;

АЛЛА АХМЕДОВНА ГРАЧЕВА,

кандидат экономических наук, доцент,
начальник кафедры бухгалтерского учета, анализа,
финансов и налогообложения,

Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,

e-mail: all-grachev@yandex.ru

МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Для цитирования

Кузьмина, И. А. Мониторинг качества финансового менеджмента Федеральной службы исполнения наказаний / И. А. Кузьмина, А. А. Грачева // Человек: преступление и наказание. – 2022. – Т. 30(1–4), № 2. – С. 197–205. – DOI : 10.33463/2687-1238.2022.30(1-4).2.197-205.

Аннотация. В статье рассматриваются механизмы финансового менеджмента как системы управления финансовыми ресурсами не только для коммерческих, но и для бюджетных организаций, в том числе для Федеральной службы исполнения наказаний. Целями статьи являются ретроспективный анализ оценочных показателей качества финансового менеджмента в соответствии с изменениями в действующем законодательстве; определение общей оценки и тенденций развития финансового менеджмента в Федеральной службе исполнения наказаний. С учетом проведенного научного анализа показателей качества финансового менеджмента в динамике за 2008–2020 годы сделаны выводы о качестве финансового менеджмента и выработаны предложения по выбору мероприятий, осуществление которых обеспечит достижение целевых значений показателей качества финансового менеджмента. Определен перечень показателей, которые необходимо использовать как дополнительные к существующим критериям оценки качества финансового менеджмента, в том числе критерии оценки состояния трудовой адаптации осужденных и оценки финансово-экономического обеспечения территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний. Статья носит теоретико-прикладной характер и направ-

© Кузьмина И. А., Грачева А. А., 2022



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

лена на дальнейшее изучение мониторинга качества финансового менеджмента, а также специфических показателей оценки качества финансового менеджмента в уголовно-исполнительной системе.

Ключевые слова: финансовый менеджмент, мониторинг качества, результаты мониторинга, критерии оценки качества, Федеральная служба исполнения наказаний.

Введение

Традиционно система финансового менеджмента рассматривается для коммерческой сферы деятельности как система управления финансовыми потоками организации с целью оптимизации рисков в рамках общей стратегии развития. Бюджетная сфера деятельности долгие годы не использовала данные механизмы. Только во второй половине 1980-х годов правительства экономически развитых стран стали активно применять инструменты финансового менеджмента для сектора государственного управления, что было обусловлено усилением контрольных функций за расходованием государственных ресурсов, принадлежащих всему обществу. Возможность использования государственных финансов с большей эффективностью обуславливается тем, что их формирование осуществляется за счет средств налогоплательщиков и принадлежит обществу в целом, а не отдельно взятому субъекту экономики.

Особую актуальность в сфере государственных финансов приобретают процесс управления бюджетными рисками, определение инструментов реагирования на бюджетные риски, а также перспективы развития механизмов бюджетного мониторинга. Механизмы и процедуры финансового менеджмента позволяют обеспечивать эффективность использования бюджетных средств на всех стадиях бюджетного процесса. В силу этого данному вопросу в последние десятилетия стало уделяться повышенное внимание не только в западных странах, но и в России.

Результаты и обсуждение

В ходе осуществления бюджетной реформы в России большое значение придается развитию системы финансового менеджмента. Впервые Минфином России оценка качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета была проведена в 2006–2007 гг. на экспериментальной основе, а с 2008 г. такая оценка внедрена на постоянной основе. Результаты мониторинга использовались Минфином России не только для оценки качества финансового менеджмента, но и для совершенствования нормативного регулирования.

Ряд российских ученых посвятили свои научные работы обсуждению следующих вопросов: мониторинг качества финансового менеджмента в бюджетной сфере деятельности (С. С. Бычков, А. И. Кокарев, А. М. Лавров [1, 2], И. В. Пещанская [11], А. А. Ялбулганов [12]), управление бюджетными рисками (М. Л. Васютина [3], В. В. Гамукина [4], М. В. Грачева [5]), риск-ориентированный подход к организации бюджетного процесса (А. И. Зотова, М. В. Кириченко, С. А. Коробко [7], Н. Ш. Иванченко [8], А. С. Ложечко [9]), мониторинг качества финансового менеджмента в уголовно-исполнительной системе (УИС) (В. В. Загарских [6]). Вместе с тем научные исследования в данном направлении чаще всего сводятся к описанию изменений в действующем законодательстве, а также основных направлений мониторинга качества финансового менеджмента согласно приказу Минфина России от 14 ноября 2019 г. № 1031.

В рамках данного исследования рассмотрим вопросы ретроспективного регулирования, динамику результатов мониторинга качества финансового менеджмента в УИС за

последние 10 лет (с момента ее возникновения) и определим основные критерии оценки показателей, имеющих специфическое значение для уголовно-исполнительной системы.

Ретроспектива регулирования данного направления деятельности представлена следующими нормативными актами:

– приказ Минфина России от 10 декабря 2007 г. № 123н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств федерального бюджета»;

– приказ Минфина России от 13 апреля 2009 г. № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными распорядителями бюджетных средств федерального бюджета»;

– приказ Минфина России от 29 декабря 2017 г. № 123н «О формировании отчета Минфина России о результатах мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета»;

– приказ Минфина России от 18 июня 2020 г. № 112н «Об утверждении порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента».

Мониторинг качества финансового менеджмента проводится Минфином России на основании информации, представляемой главными администраторами средств федерального бюджета (ГАСФБ) в Федеральное казначейство (бюджетная отчетность). Федеральное казначейство и главные администраторы средств федерального бюджета представляют в Минфин России информацию для расчета показателей качества финансового менеджмента, сведения о ходе реализации мер, направленных на повышение качества финансового менеджмента. Счетная палата Российской Федерации проводит внешнюю проверку годовой отчетности об исполнении федерального бюджета, результаты учитываются при проведении уточненного (основного) годового мониторинга.

Министерство финансов Российской Федерации использует данные из источников информации и рассчитывает целевые значения показателей качества финансового менеджмента, итоговую оценку качества финансового менеджмента по каждому главному администратору средств федерального бюджета, оценку качества управления расходами бюджета, оценку качества управления доходами бюджета, оценку качества ведения учета и составления бюджетной отчетности, оценку качества организации и осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, оценку качества управления активами, итоговую оценку качества финансового менеджмента в разрезе главных администраторов, результаты расчетов и доклад направляет в Правительство Российской Федерации и проводит анализ результатов мониторинга. В случае необходимости Правительство Российской Федерации принимает решения по результатам мониторинга.

В 2008–2009 г. оценка качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета была проведена по 5 основным направлениям (финансовое планирование, исполнение бюджета в части расходов, исполнение бюджета в части доходов, исполнение судебных актов, подведомственная сеть) и включала в себя 13 показателей. Первые два года применения методики оценки использовалось минимальное количество оценочных показателей и, по сути, проводилась экспериментальная оценка качества финансового менеджмента, после чего были внесены изменения в нормативную базу. С 2010 по 2017 год мониторинг проводился уже по 8 направлениям (среднесрочное финансовое планирование, исполнение бюджета в части расходов, исполнение бюджета по доходам, учет и отчетность, контроль и аудит,

исполнение судебных актов, кадровый потенциал, управление активами) и включал в себя 49 показателей.

Проведем анализ данных результатов мониторинга качества финансового менеджмента по Федеральной службе исполнения наказаний в динамике за 2008–2017 гг. (табл. 1).

Таблица 1

Динамика результатов мониторинга качества финансового менеджмента по Федеральной службе исполнения наказаний за 2008–2017 годы

№ п/п	Наименование показателя	Год									
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Среднесрочное финансовое планирование	16	29,0	45,5	87,3	40,7	70,13	100,0	69,6	64,4	57,0
2	Исполнение бюджета в части расходов	74	81	51,4	58,2	63,2	19,63	23,0	26,7	22,6	52,3
3	Исполнение бюджета по доходам	26	27	62,2	59,5	97,4	98,38	97,5	97,2	47,8	91,0
4	Учет и отчетность	26	30	0,0	81,0	80,0	81,00	68,8	81,3	81,3	81,3
5	Контроль и аудит	97	97	82,5	96,0	97,1	87,35	95,9	92,2	82,8	67,9
6	Исполнение судебных актов	80	66	15,4	94,7	94,8	70,38	58,0	69,4	14,1	41,3
7	Кадровый потенциал	63	58	0,0	54,2	52,5	50,84	55,2	55,5	52,9	57,4
8	Управление активами	13	65	7,9	40,4	30,0	91,54	99,4	66,1	100,0	100,0
9	Общая оценка, баллы	50,1	57,3	29,2	63,9	67,6	59,5	67,9	60,94	80	63,4
10	Место	17	10	94	30	29	38	32	60,9	51,5	73

Являясь главным распорядителем средств федерального бюджета, Федеральная служба исполнения наказаний ежегодно участвует в проведении данного мониторинга. В первые два года ситуация в УИС несколько улучшилась, общая оценка возросла на 7,2 балла, а в строчке рейтинга уголовно-исполнительная система поднялась с 17-го на 10-е место. Однако уже в 2010 г. ситуация резко ухудшилась, что объясняется нулевыми показателями по двум группам: учет и отчетность и кадровый потенциал, а также снижением всех остальных значений по ряду показателей. Более устойчивое положение дел наблюдалось лишь в последующие 4 года (с 2011 по 2014 год), когда УИС занимала прочное место среди главных администраторов, на уровне 29–32-го места). Начиная с 2015 г. общая оценка в баллах остается стабильной, а в 2016 г. даже высокой – в пределах 80 баллов, однако происходит снижение рейтинга на уровне общего перечня главных администраторов.

Начиная с 2018 г., помимо годового и ежеквартального мониторинга, выделяют предварительный годовой, уточненный годовой и ежеквартальный мониторинг по расширенному перечню показателей. Всего предусмотрено 109 показателей, сгруппированных по укрупненным направлениям (управление расходами бюджета, управление доходами бюджета, ведение учета и составление бюджетной отчетности, организация и осуществ-

вление внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, а также качество управления активами), что позволяет проводить более углубленный анализ.

Проанализируем результаты мониторинга качества финансового менеджмента по Федеральной службе исполнения наказаний за 2018–2020 гг., сравнивая годовые показатели с целевыми значениями, установленными государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (табл. 2).

Таблица 2

Динамика результатов мониторинга качества финансового менеджмента по Федеральной службе исполнения наказаний за 2018–2020 годы

Наименование показателя	Год			
	2018	2019	2020	2020 к 2018, +/-
Общая оценка, баллы	71,02	79,89	77,2	6,18
Группа, подгруппа	A (A+)	A (A+)	A (A+)	A (A+)
Отклонение общей (итоговой) оценки от целевых значений показателей качества финансового менеджмента, обусловленных государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», %	– 5,3	3,1	– 3,5	1,8
Средние значения, баллы	75,8	81,3	76,8	1,0
Целевые значения показателей качества финансового менеджмента	75,0	77,5	80,0	5,0
Средний индекс качества финансового менеджмента на текущий год, установленный государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»	50,0	55,0	60,0	10,0
Оценки по группам показателей качества финансового менеджмента				
Управление расходами бюджета	65,4	85,4	81,1	15,7
Отклонение оценки по расходам от целевых значений показателей, %	– 12,8	10,1	1,4	14,2
Управление доходами бюджета	64,7	58,5	43,0	– 21,7
Отклонение оценки по доходам от целевых значений показателей, %	– 13,7	– 24,6	– 46,3	– 32,6
Учет и отчетность	95,8	95,8	100,0	4,2
Отклонение оценки по учету и отчетности от целевых значений показателей, %	27,8	23,7	25,0	– 2,8
Внутренний аудит	80,0	98,8	99,1	19,1
Отклонение оценки по внутреннему аудиту от целевых значений показателей, %	6,6	27,4	23,9	17,3
Управление активами	78,0	60,6	81,3	3,3
Отклонение оценки по управлению активами от целевых значений показателей, %	4,0	– 21,8	1,7	– 2,3

Анализ результатов мониторинга качества финансового менеджмента по Федеральной службе исполнения наказаний за 2018–2020 гг. показал, что общая оценка каче-

ства финансового менеджмента имеет положительную динамику (рост на 6,18 балла) и существенно превышает средний индекс качества финансового менеджмента на текущий год, установленный государственной программой Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков». Так, в 2018 г. превышение составило 21,02 балла, в 2019 – 24,89, в 2020 г. – 17,2 балла. Вместе с тем целевые значения показателей были превышены только в 2019 г. на 3,1 %, в 2018 и 2020 гг. общая оценка качества финансового менеджмента не достигала целевых значений на 5,3 и 3,5 % соответственно. При этом детальный анализ по группам показателей выявил, что наиболее существенные отклонения наблюдаются по группе «Управление доходами бюджета». Отклонения оценки по доходам от целевых значений ежегодно возрастают и в 2020 г. не достигают целевых показателей на 46,3 %.

Кроме критериев оценки качества финансового менеджмента для главных администраторов средств федерального бюджета, установленных Минфином России, ФСИН России разработала критерии оценки, специфичные для территориальных органов ФСИН России. К таким критериям отнесли оценку состояния трудовой адаптации осужденных и оценку финансово-экономического обеспечения территориальных органов ФСИН России. Рассмотрим основные критерии оценки состояния трудовой адаптации осужденных территориальных органов ФСИН России (табл. 3).

Таблица 3

Критерии оценки состояния трудовой адаптации осужденных территориальных органов ФСИН России

№ п/п	Предмет оценки	Оценка «удовлетворительно»
1	2	3
1	Среднесписочная численность осужденных к лишению свободы, привлеченных к труду на работах, связанных с приносящей доход деятельностью, чел.	Наличие положительной динамики среднесписочной численности осужденных к лишению свободы, привлеченных к труду на работах, связанных с приносящей доход деятельностью, или доли осужденных к лишению свободы, привлеченных к труду в среднесписочной численности осужденных к лишению свободы, подлежащих привлечению к труду (без учета осужденных, привлеченных к труду на работах по хозяйственному обслуживанию учреждения), выше 90,0 %
2	Среднемесячная заработная плата осужденных к лишению свободы, привлеченных к труду на работах, связанных с приносящей доход деятельностью, руб.	Не ниже 8000,0 руб. или при наличии положительной динамики не менее 5,0 %
3	Сумма возмещения по исполнительным документам из заработной платы осужденных к лишению свободы, приходящаяся на одного осужденного, подлежащего привлечению к труду и имеющего исполнительные документы, руб.	Не ниже среднего показателя по УИС за год, предшествующий оценке, или при наличии положительной динамики не ниже изменения в % среднего значения показателя по УИС за год, предшествующий оценке

Окончание таблицы 3

1	2	3
4	Уровень производственного травматизма среди осужденных, привлеченных к труду, ед.	Не выше среднего показателя по УИС за год, предшествующий оценке, отсутствие несчастных случаев со смертельным исходом
5	Уровень кредиторской задолженности от приносящей доход деятельности, связанной с привлечением осужденных к лишению свободы к труду, по отношению к среднемесячному объему производства, %	Не выше среднего показателя по УИС за год, предшествующий оценке
6	Уровень дебиторской задолженности от приносящей доход деятельности, связанной с привлечением осужденных к лишению свободы к труду, по отношению к среднемесячному объему производства, %	Не выше среднего показателя по УИС за год, предшествующий оценке
7	Количество трудоспособных осужденных к лишению свободы, освободившихся из исправительных организаций без профессии (специальности), чел.	Не допущено случаев освобождения трудоспособных осужденных из исправительных учреждений без профессии (специальности), либо динамика показателя отрицательная
8	Выполнение плана выпуска осужденных к лишению свободы из профессиональных образовательных организаций ФСИН России по основным программам профессионального обучения, по итогам учебного года, %	Выполнение плана выпуска осужденных из профессиональных образовательных организаций ФСИН России по основным программам профессионального обучения, утвержденного ФСИН России, по итогам учебного года на 100 %
9	Среднесписочная численность осужденных к лишению свободы, получивших квалификацию по профессии и привлеченных к труду в исправительных учреждениях, чел.	Доля осужденных, получивших рабочую профессию и привлеченных к труду, от общей численности обученных осужденных выше 65 % или при наличии положительной динамики оценочного показателя
Итоговая оценка		

Оценка «удовлетворительно» выставляется, если положительная оценка получена не менее чем по 6 показателям, в число которых в обязательном порядке входят пункты 1 или 2, при условии, что не допущена гибель обслуживающего персонала или третьих лиц вследствие возникновения аварии на опасном производственном объекте.

Для территориальных органов ФСИН России с долей осужденных к лишению свободы, привлеченных к труду в среднесписочной численности осужденных к лишению свободы, подлежащих привлечению к труду (без учета осужденных, привлеченных к труду на работах по хозяйственному обслуживанию учреждения), ниже 90,0 % обязательным условием для получения оценки «удовлетворительно» является недопущение ежегодной отрицательной динамики за 3 года, предшествующие оценке, по среднесписочной численности осужденных к лишению свободы, привлеченных к труду на работах, связанных с приносящей доход деятельностью.

Особое внимание уделяется вопросам оценки финансово-экономического обеспечения территориальных органов ФСИН России. В качестве основных критериев оценки по данному направлению рассматривают следующие значения:

– внесение окончательных изменений бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств распорядителя средств федерального бюджета не позднее 1 рабочего дня до окончания текущего финансового года;

- соблюдение сроков утверждения бюджетных смет учреждений территориального органа ФСИН России;
 - предъявленные к центральному аппарату ФСИН России исполнительные листы в порядке субсидиарной ответственности по обязательствам учреждений территориального органа ФСИН России;
 - кредиторская задолженность по выплате денежного довольствия сотрудникам УИС и оплате труда работников, не имеющих специальных званий (при наличии значений по данному показателю без объективных причин выставляется оценка «неудовлетворительно»);
 - отклонение исполнения прогноза поступления средств, удерживаемых из заработной платы, пенсий и иных доходов осужденных, не более 10 %;
 - дебиторская задолженность за отгруженную продукцию и оказанные услуги по приносящей доход деятельности, связанной с привлечением осужденных к оплачиваемому труду;
 - кредиторская задолженность перед поставщиками и подрядчиками по приносящей доход деятельности, связанной с привлечением осужденных к оплачиваемому труду (без заработной платы и налогов);
 - кредиторская задолженность по заработной плате осужденных по приносящей доход деятельности, связанной с привлечением осужденных к оплачиваемому труду;
 - кредиторская задолженность по приносящей доход деятельности, связанной с привлечением осужденных к оплачиваемому труду, по уплате взносов во внебюджетные фонды Российской Федерации;
 - отклонение уровня исполнения прогноза доходов от привлечения осужденных к оплачиваемому труду [в части оказания услуг (работ)] не более 10 %;
 - отклонение уровня исполнения прогноза доходов от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции) не более 10 %.
- Оценка «удовлетворительно» выставляется, если оценка «неудовлетворительно» выставлена не более чем по пяти показателям.

Заключение

Таким образом, для обеспечения достижения целевых значений показателей качества финансового менеджмента необходимо осуществление следующих мероприятий:

- разработка, актуализация внутренних приказов ГАСФБ, регламентирующих выполнение бюджетных процедур и операций в рамках финансового менеджмента;
- установление в положениях о структурных подразделениях, в должностных регламентах сотрудников обязанностей и полномочий по осуществлению бюджетных процедур и операций в рамках финансового менеджмента;
- актуализация карт внутреннего финансового контроля;
- совершенствование информационного взаимодействия между структурными подразделениями (сотрудниками);
- повышение уровня (качества) автоматизации информационно-аналитических систем (сокращение сроков подготовки документов);
- повышение квалификации и переподготовка руководителей структурных подразделений и сотрудников, осуществляющих бюджетные процедуры и операции в рамках финансового менеджмента;
- стимулирование должностных лиц за добросовестное исполнение обязанностей при осуществлении бюджетных процедур и операций.

Библиографический список

1. Бычков С. С., Кокарев А. И., Лавров А. М. Развитие методологии и практики оценки качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета // Финансовый журнал. 2018. № 1(41). С. 9–25.
2. Бычков С. С., Болдырь А. А., Лавров А. М. Опыт и перспективы оценки качества финансового менеджмента федеральных органов государственной власти // Финансовый журнал. 2015. № 3. С. 5–15.
3. Васютина М. Л. Об управлении бюджетными рисками // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2020. № 22. С. 2–13.
4. Гамукин В. В. Измерение бюджетных рисков инструментами эконофизики // Экономический анализ: теория и практика. 2013. Т. 12, № 18. С. 21–29.
5. Грачева М. В. Управление рисками в государственных ведомствах и опыт Германии // Финансы. 2012. № 1. С. 66–72.
6. Загарских В. В. Вопросы проведения мониторинга качества финансового менеджмента в уголовно-исполнительной системе // Вопросы современной науки и практики. 2021. № 2(5). С. 55–61.
7. Зотова А. И., Кириченко М. В., Коробко С. А. Риск-ориентированный подход к организации бюджетного процесса на субфедеральном уровне // Финансы и кредит. 2014. Т. 20, № 29. С. 21–29.
8. Иванченко Н. Ш. Устойчивость бюджетной системы: управление бюджетными рисками // Вестник АКСОР. 2016. № 2. С. 234–237.
9. Ложечко А. С. Методологические подходы к формированию эффективной и ответственной бюджетной политики в области управления доходами бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях экономической неопределенности // Экономика и предпринимательство. 2017. № 4-1. С. 210–216.
10. Панюшкина Е. В. Концептуальные вопросы управления рисками в финансово-бюджетной сфере национальной экономики // Инновационная экономика и общество. 2014. № 2. С. 38–44.
11. Пещанская И. В. Мониторинг как инструмент управления риском неэффективного использования бюджетных средств в системе ВПО // Экономика образования. 2014. № 2. С. 67–76.
12. Ялбулганов А. А. Организационно-правовые основы осуществления мониторинга качества финансового менеджмента и бюджетного мониторинга // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 8. С. 80–87.