

Русавская А. В.

*доктор экономических наук, профессор,
Российская академия предпринимательства,
зав. кафедрой «Финансы, кредит и страхование»
e-mail: rusavskaya.alewtina@yandex.ru*

Воронченко Т. П.

*аспирант,
Российская академия предпринимательства
e-mail: t.p.voronchenko@gmail.com*

Развитие механизма государственного контроля в финансово-бюджетной сфере

В последние годы развитие форм и методов государственного финансового контроля приобретает особую актуальность ввиду недостатка бюджетных средств и условий, при которых появляется возможность уклониться от контрольных процедур. Существует ряд недостатков законодательного характера, бюджетного планирования и контроля эффективности использования бюджетных средств, которые необходимо решать. В этих условиях актуально наметить некоторые пути развития механизма контроля в финансово-бюджетной сфере.

Ключевые слова: *государственный финансовый контроль, финансово-бюджетная сфера, оценка эффективности механизма, бюджетные средства.*

Rusavskaya A. V.

*Doctor of Science (Economics), professor,
Russian academy of entrepreneurship,
department chair «Finance, credit and insurance»
e-mail: rusavskaya.alewtina@yandex.ru*

Voronchenko T. P.

*postgraduate student,
Russian academy of entrepreneurship*

Development of the mechanism of the state control in the financial and budget sphere

In the recent years development of forms and methods of the state financial control acquires special relevance in view of a lack of budgetary funds and conditions under which there is an opportunity to evade from control procedures. There is a number of shortcomings of

legislative nature, budgetary planning and performance monitoring of use of budgetary funds which need to be solved. In these conditions to actually plan some ways of development of the mechanism of control in the financial and budget sphere.

Keywords: *state financial control, financial and budget sphere, mechanism efficiency evaluation, budgetary funds.*

Современная нестабильная ситуация, сложившаяся в финансово-бюджетной сфере страны, является результатом системных недостатков законодательного регулирования, бюджетного планирования и контроля эффективности использования бюджетных средств. Среди перечисленных механизмов управления государственными финансами, особое место принадлежит ВГФК, традиционные методы проведения которого, недостаточно эффективны и результативны, о чем свидетельствует низкая финансовая дисциплина и уровень ответственности распорядителей и получателей бюджетных средств, что, бесспорно, усиливает синергетический эффект незаконного и неэффективного использования бюджетных средств.

Данное утверждение подтверждается информацией о результатах деятельности ГАДБ и ГРБС, осуществляемого мониторинга качества финансового менеджмента у них, проводимого, в соответствии с приказом Минфина РФ от 13 апреля 2009 г. № 34н «Об организации мониторинга качества финансового менеджмента осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета», отчетов Росфинадзора и Счетной палаты РФ об основных результатах деятельности за 2012–2014 гг. и прочей информации, раскрывающей существующие проблемы управления государственными финансами, заключающиеся, прежде всего, в неэффективном использовании бюджетных средств ГРБС и недостаточной действенности существующего механизма финансового контроля¹.

Информация систематизирована нами по ГАДБ и ГРБС, существующим проблемам и причинам их возникновения, представлена и синтезирована в таблице 2².

По данным таблицы 1 можно сделать вывод о том, что сводный показатель оценки качества финансового менеджмента у большинства ГАДБ и ГРБС выше 50%, хотя у 11 из них он снизился в 2014 году по сравнению с 2013 годом, в основном, в результате низкого уровня ис-

¹ В частности, материалы статьи Рафаэля Фахрутдинова «Ведомство представило бюллетень о расходовании бюджетных средств за 2014 год», опубликованной на сайте газеты «Известия» 25 июня 2015 года.

² Составлено автором.

Таблица 1

Анализ показателей оценки качества финансового менеджмента и внутреннего финансового контроля у ГАДБ и ГРБС за 2013–2014 гг.

№ пп	Показатели оценки качества фи- нансового ме- неджмента и ВГФК	Количество ГРБС, % выполнения											
		2014 г.				2013 г.				Изменение (2014–2013)			
		≤10	10-50	50-90	≥90	≤10	10-50	50-90	≥90	≤10	10-50	50-90	≥90
1.	Среднесрочное финансовое планирование	1	3	44	42	4	10	65	6	-3	-7	-21	+36
2.	Исполнение бюджета по расходам	1	70	14	0	0	52	32	1	+1	+18	-18	-1
3.	Исполнение бюджета по доходам	2	20	46	17	11	17	40	17	-9	+3	+6	0
4.	Учет и отчетность	0	16	56	13	2	24	50	9	-2	-8	+6	+4
5.	Контроль и аудит	8	19	39	19	13	16	44	12	-5	+3	-5	+7
6.	Исполнение судебных актов	3	13	27	42	0	16	32	37	+3	-3	-5	+5
7.	Кадровый потенциал финансово-экономических и контрольных служб	3	27	52	3	н/д	28	51	0	-3	-1	+1	+3
8.	Управление активами	0	0	32	53	0	3	36	46	0	-3	-4	+7
9.	Сводный показатель	0	17	68	0	0	6	76	3	0	+11	-8	-3
Итого		85	85	85	85	85	85	85	85	0	0	0	0

полнения бюджета по расходам (у 70 ГАДБ и ГРБС он не достигает 50%, а у многих колеблется в пределах 20–30%), о чем достаточно красноречиво свидетельствуют данные, приведенные в приложениях 2 и 3, характеризующие результаты проверок исполнения бюджетной дисциплины у основных ГАДБ и ГРБС.

Сравнительно высокий уровень показателя среднесрочного финансового планирования у половины ГАДБ и ГРБС, что связано, прежде всего, с ужесточением требований к данному направлению их деятельности после озвучения Бюджетного послания Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–

2016 годах», в котором было отмечено, что «...в 2014–2015 годах должен быть завершен переход к программно-целевым методам стратегического и бюджетного планирования и, что основным инструментом достижения целей государственной политики должны стать государственные программы, требования к которым будут вытекать из документов стратегического планирования, а механизмы и объемы их финансового обеспечения устанавливаться в долгосрочной бюджетной стратегии, трехлетних бюджетах» и принятия «Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года», утвержденное Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р³.

Показатели, характеризующие уровень исполнения судебных актов, организации бюджетного учета и бюджетной отчетности и исполнения бюджета по доходам у почти половины ГАДБ и ГРБС, превышают уровень 50% и показывают положительную тенденцию в 2014 году, по сравнению с 2013 годом. Тем не менее, остается значительная доля ГАДБ и ГРБС, соответственно 13, 16 и 20 из 85, у которых данные показатели значительно ниже 50%, что абсолютно неприемлемо для таких направлений деятельности, по которым, по определению, они не должны быть ниже 100%. Любое отклонение от данного параметра свидетельствует о низкой правовой, исполнительской и финансовой дисциплине.

Кадровый потенциал финансово-экономических и контрольных служб ГАДБ и ГРБС также характеризуется недостаточным уровнем развития, так как только у чуть более половины из них, данный показатель превышает 50%. При таком низком уровне обеспечения высококвалифицированными кадрами нет оснований полагать, что остальные показатели будут выполнены на должном уровне, так как решение организационных, правовых и методических проблем, непосредственно зависит от уровня подготовки, ответственности и профессионализма руководителей и специалистов соответствующих служб, которые призваны осуществлять и контролировать исполнение бюджетной дисциплины.

В части контроля и аудита, существуют особые проблемы, несмотря на ужесточение требований к организации ВГФК у ГАДБ и

³ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах» и «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года», утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р // СПС «КонсультантПлюс».

ГРБС, особенно, после вступления в силу Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Постановления Правительства Российской Федерации от 17 марта 2014 г. № 193, утвердившего «Правила осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита».

Таким образом, информация, содержащаяся в таблице 1, наглядно свидетельствует о наличии многочисленных проблем в исследуемой сфере и обосновывает необходимость развития, не только форм и методов осуществления ВГФК, но и методики оценки эффективности его механизма, в качестве основы совершенствования финансово-бюджетного механизма страны в целом.

Анализ состояния и результатов проведения ВГФК бюджетных средств, свидетельствует о значительных пробелах именно в системе ВГФК, поскольку размер финансовых возмещений утраченных ресурсов по результатам контрольных мероприятий является несопоставимым с размером причиненных финансовых убытков государству.

Рост удельного веса объектов контроля, у которых выявлены финансовые нарушения в части использования бюджетных средств, в общем количестве проверенных ГАДБ и ГРБС, их территориальных органов и подведомственных организаций и учреждений, выступающих в роли получателей бюджетных средств, значительное увеличение числа нарушений и объема неэффективно использованных государственных средств, низкое качество финансового планирования и низкий уровень финансовой дисциплины, подтвержденные результатами мониторинга финансового менеджмента определяют потребность в совершенствовании методики оценки эффективности механизма ВГФК.

Для обеспечения наилучшего эффекта от мероприятий ВГФК в части использования бюджетных средств и успешного функционирования механизма ВГФК, необходимо развить методику расчета его эффективности, путем сопоставления затрат на осуществление контрольных мероприятий и эффекта от их реализации. В бюджетной сфере такую оценку сложно осуществить, так как, кроме финансовых, должны быть приняты во внимание нефинансовые факторы, часто неподдающиеся стоимостному измерению, например, качество жизни, образования, медицинского обслуживания и др.

С точки зрения общей теории эффективности, часто для оценки эффективности использования бюджетных средств, применяют метод сравнения результатов при условии проведения контрольных мероприятий и без их проведения. Такой метод применим, в основном, для финансового контроля с априорной оценкой эффективности мероприятия.

На практике чаще применяются сравнения затрат на проведение контрольных мероприятий с полученным экономическим, социальным и организационным эффектом, при условии наличия стоимостных показателей за рассматриваемый период.

Метод сравнения позволяет оценить фактические и плановые значения контрольных мероприятий, фактические значения показателей за несколько периодов, по разным объектам и предметам контроля, как в одной стране, так и между разными странами.

В то же время, для оценки механизма ВГФК более предпочтительны критерии эффективности, вычисление которых не требует информации о сроке реализации мероприятия, так как чаще всего, субъект контроля не обладает полной информацией о стоимостных показателях эффективности и факторах, оказывающих на них влияние.

В этих же целях, могут применяться методы экспертных оценок, посредством которых оценивается влияние фактического результата от проведения контрольных процедур на достижение запланированных целей и математического моделирования, при котором, допускается, что не все компоненты модели должны иметь количественную и/или стоимостную оценку. В этом случае, допускается профессиональное суждение проверяющего, к уровню профессионализма которого, предъявляются особые требования⁴.

Анализ современных методик оценки эффективности механизма ВГФК, показывает, что главной проблемой его функционирования, является несогласованность нормативно-правового, организационного и методического обеспечения. Эффективность зависит не только от внешних и внутренних факторов конкретной компании, но и определяется задачами, поставленными перед руководителями этой компании в условиях кризиса⁵. Основой любой методики оценки

⁴ Голосов О.В., Гутцайт Е.М. Аудит: концепция, проблемы, стандарты, контроль, эффективность, кризис. — М.: Бухгалтерский учет, 2005. — С. 364–401, 410–431; Гутцайт Е.М. Эффективность в финансовом контроле: методы оценки // Аудиторские ведомости. — 2009. — № 4.

⁵ Репкина О.Б., Коновалова Д.О. Инструментарий антикризисного регулирования в оценке финансовой устойчивости предприятия // Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание: Сб. науч. трудов. Вып. XXV/ Под научной ред. Л. А. Булочниковой. — М.: Агентство печати "Наука и образование", 2015. — С. 345.

эффективности, в том числе, механизма внутреннего государственного финансового контроля, является система критериев и показателей их оценки и процедуры их обоснования. Выявление и систематизация показателей эффективности, установление их взаимосвязи и взаимозависимости зависит от цели контроля и уровня расчета эффективности, обозначенного нами, как:

- макроэффективность;
- мезоэффективность;
- микроэффективность.

Макроэффективность представляет, как сумму экономического социального и организационного эффектов, полученных от проведения ГФК.

Экономический эффект проявляется преимущественно в принятии мер по возврату в государственный или местный бюджет средств, использованных не по целевому назначению, в результате чего улучшается деятельность субъектов проверки, особенно в отношении экономии бюджетных и внебюджетных средств. Социальный эффект проявляется в применении соответствующих санкционных мер, например, увольнения, привлечения к уголовной ответственности, к лицам, допустившим нарушения. Организационный эффект проявляется в улучшении структуры органа государственного контроля разного уровня, вследствие чего повышается оперативность и эффективность управления.

Учитывая значительные методические и практические трудности реализации методики в целом, предлагаем применить упрощенную формулу макроэкономической эффективности и рассчитать только показатель экономического эффекта:

$$\Theta_{\text{эф}} = C_{\text{в}} / E_{\text{ф}}, \quad (1)$$

где: $\Theta_{\text{эф}}$ — экономический эффект (федеральный); $C_{\text{в}}$ — средства, возвращенные в бюджет; $E_{\text{ф}}$ — объем выделенных бюджетных средств на федеральном уровне.

Соответственно, мезоэффективность деятельности органа ВГФК рассчитывается по следующей формуле:

$$\Theta_{\text{эп}} = C_{\text{в}} / E_{\text{р}}, \quad (2)$$

где: $\Theta_{\text{эп}}$ — экономический эффект (региональный); $E_{\text{р}}$ — объем выделенных бюджетных средств регионального уровня.

В таком случае, микроэффективность, то есть эффективность механизма ВГФК на уровне ГРБС, рассчитывается по формуле:

$$\Theta_{\text{эГРБС}} = C_{\text{в}} / E_{\text{ГРБС}}, \quad (3)$$

где: $\mathcal{E}_{\text{ГРБС}}$ — экономический эффект (на уровне ГРБС); $E_{\text{ГРБС}}$ — объем выделенных бюджетных средств/соответствующим распорядителем.

Изученные разнообразные методики ВГФК и алгоритмы их практической реализации, подтвердили наше мнение о том, что для полноценной оценки эффективности механизма ВГФК, необходимо использовать, как показатели эффективности, так и критерии, способствующие оценке и систематизации первых. При этом, в качестве показателей, следует рассматривать систематизированные по определенным признакам, данные, позволяющие оценить определенные аспекты происходящих процессов и явлений и функционирования систем и механизмов, в частности, механизма ВГФК, а критерии как признаки и/или их совокупность, предоставляющие возможность оценить и интерпретировать рассчитанные показатели.

В большинстве рассмотренных нами методик оценки эффективности процессов, явлений систем и механизмов, критериями эффективности выступают результативность, действенность и экономичность. Целесообразность выделения указанных критериев для оценки эффективности механизма ВГФК очевидна, так как, в частности, невозможно высказать мнение об итогах контроля без выявления и анализа полученных результатов и их влияния на характер деятельности объекта контроля, что может быть достигнуто, на базе критерия результативности. Оценка результативности ВГФК в целях управления контрольной деятельностью необходим, поскольку его эффективность предусматривает достижение не любого результата, а только того, который является целью контроля.

При этом результаты ВГФК будут неточными, если игнорировать затраты, сопровождающие его проведение, включая: количество лиц, которые принимают непосредственно участие в проверках, продолжительность проверок, расходы, связанные с выездом на место, осуществлением контрольных процедур, обработкой информации, ее обобщением, оформлением и представлением результатов проверки, а также контролем исполнения предписаний и рекомендаций.

Затраты на проведение контроля должны соизмеряться с его результатами. Уровень эффективности ВГФК тем выше, чем меньше усилий и ресурсов затрачивается на достижение поставленной цели. В этой связи, еще одним важным критерием эффективности финансового контроля является его экономичность.

От критерия результативности неотделим критерий действенности, определяющий положительный результат, с помощью которого финансовый контроль влияет на содержание и качество деятельности

субъекта и объекта контроля. В данном контексте, можно рассматривать и динамичность контроля, которую, по нашему мнению, следует отнести не к критериям оценки эффективности ВГФК, а к принципам данного процесса, поскольку для выявления тенденций и обеспечения признака всесторонности исследования, все показатели необходимо анализировать в динамике.

К принципам осуществления оценки эффективности финансового контроля, по нашему мнению, можно отнести также целесообразность, уровень риска, простоту, оптимальность и целевую направленность. Ориентируясь на данные принципы, можно разработать эффективную систему показателей, совокупность которых будет способствовать всестороннему анализу объекта финансового контроля. Что касается таких принципов эффективности, как стратегическая направленность, соответствие делу, адресность, затраты на контроль, то они как раз касаются ВГФК.

Некоторые из перечисленных критериев имеют одинаковую смысловую нагрузку. В частности, критерий «ориентация на результат», по сути, соответствует критерию результативность а критерий «затраты на контроль» — критерию экономности. Считаем, что критерии оценки эффективности: результативность, действенность и экономичность и принципы, на которых они основываются, составляют единую систему и, независимо от иерархического уровня, цель деятельности контролирующего органа и его структур, остается одинаковой.

Рассмотренные критерии эффективности механизма ВГФК позволяют судить о нем только в общей форме. Более конкретно оценить практические результаты функционирования механизма ВГФК поможет использование устойчивых измерителей данных критериев — показателей, с помощью которых можно раскрыть внутреннее содержание контрольной работы, выделить составные части, из которых состоит полученный результат и оценить качество внутреннего финансового контроля.

О реформировании государственного контроля говорится давно и на всех уровнях государственной власти. Внедрение проектного подхода к решению государственных задач, в том числе в банковской сфере, предлагал провести еще в 2015 г. президент Сбербанка РФ Греф Г., считая важным создание обособленного от правительства центра реформ. Имеется в виду создание центра реформ в России на основе опыта создания центра реформ Remandu в 2009 г. в Малайзии. Малазийский опыт пяти лет эффективно отразился на бюджете страны: бюджетные доходы удвоились, а ВВП на душу населения увеличился

на 37%, что выше, чем в России. Смысл реформирования госуправления в данном случае заключается в повышении эффективности министерств по 5–7 КРТ⁶ и координации ими небольшого количества приоритетных проектов. Кроме того, требует сокращения само количество министерств и чиновников. Многие экономисты считают, что за государством необходимо оставить только контроль за судебной системой, конкуренцией и социальной сферой. В свою очередь, создание комиссии по совершенствованию системы госуправления (центра реформ) позволит координировать стратегические параметры социально-экономического развития России, утверждать и контролировать КРТ, реформировать систему министерств, активизировать инструменты, заложенные в федеральных целевых программах.

Особого правового урегулирования требует вопрос организации контрольно-надзорной деятельности предпринимателей. По данным Минэкономразвития, на 2016 г. больше всего проверок у МЧС – 126 978, Роспотребнадзора – 67 739, Россельхознадзора – 41 942, Роструда – 20 044. Между тем правильнее было оценивать эффективность каждого органа и исходя из этого сокращать количество проверок. В поправках к закону «О защите прав юрлиц при осуществлении госконтроля» уже содержатся такие предложения, как применение рискориентированных подходов, проведение предварительных проверок, замена штрафов предупреждением и т.д.

Мы считаем, что важно не избавиться от проверок, а исключить дублирование функций контролирующими органами. Кроме того, проверяющим надо сосредоточиться на эффективности расходования бюджетных средств, правильности проведения конкурсов и тендеров, создавая равные условия для претендентов. Такой контроль даст экономии бюджетных средств и уменьшит налоговое давление на предпринимателей. Все это свидетельствует о необходимости формирования единой концепции развития контрольно-надзорной деятельности и создания эффективного механизма государственного контроля в финансовой сфере.

Используемые источники

1. Русавская А.В., Гладков И. В. Исследование факторов, определяющих финансовую устойчивость предприятий // Ученые записки Российской академии предпринимательства. Научно-практическое издание. Вып. XLII. — М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2015. — С. 117–125.

⁶ КРТ — ключевые показатели эффективности.

2. Репкина О.Б., Коновалова Д.О. Инструментарий антикризисного регулирования в оценке финансовой устойчивости предприятия // Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание: Сб. науч. трудов. Вып. XXV / Под научной ред. Л. А. Булочниковой. — М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2015. — С. 345.
3. Русавская А.В. Влияние глобализации на развитие современной кредитной системы и общеэкономической ситуации в России // Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание: Сб. науч. трудов. Вып. XIII. — М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2012. — С. 246—252.
4. Кузнецова Е. И., Русавская А. В. Современные особенности конкуренции в банковском секторе // Ученые записки Российской академии предпринимательства. Научно-практическое издание. Вып. XLI. — М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2014. — С. 382—391.
5. Русавская А.В., Дормидонтов А.В. Проблемы развития некредитных банковских продуктов в России // Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание: Сб. науч. трудов. Вып. XXIII. — М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2014. — С. 252—258.
6. Кузнецова Е.И., Лаптев Д.Н. Текущее инвестиционное планирование как метод управления экономической безопасностью предприятия // Вестник Московского университета МВД России. — 2011. — № 4. — С. 89—97.
7. Кузнецова Е.И., Мастерова С.А. Повышение качества внутреннего контроля и управления рисками в кредитной организации // Образование. Наука. Научные кадры. — 2015. — № 6. — С. 172—175.