

УДК 341.233.1 (045)

ББК 65.261.83-26

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Main Directions for Increasing the Efficiency of the State Financial Control over Budget Management in the Subjects of the Russian Federation

Х. Н. Замбаев (Kh. Zambaev)¹

¹ аспирант Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Postgraduate student at Financial University under the auspices of the Government of the Russian Federation). E-mail: zambaev_hongor@mail.ru.

В статье рассмотрены основные признаки, ключевые критерии и показатели результативности государственного финансового контроля за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации. Предложенная в статье методика определения результативности контроля за исполнением региональных бюджетов носит практический характер, что предполагает возможность ее использования при оценке результативности контроля в различных регионах с последующей возможностью сопоставления полученных результатов.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, государственные финансы, результативность, исполнение бюджета.

Developing the methodological instrument for monitoring the efficiency of the state financial control over the budget management in the subjects of the Russian Federation is a relevant issue for the financial control reforming and budgetary policy strengthening at the regional level. The article presents a number of the main characteristics, key criteria as well as efficiency rating of the regional budget management. The suggested in the article methodology is practically oriented and universal which presupposes the possibility of its implementation in evaluating the control efficiency in various regions with the following opportunity to compare the obtained results.

The advantage of the proposed methods for determining the efficiency control is that the obtained results allow to estimate conditions and to elicit the calculation divergences for budget control management at the regional level. The practical implementation of the proposed mathematical tools used in determining the criteria and efficiency measurements provide acceptable circumstances for objective and transparent control of the budget execution results in the subjects of the Russian Federation. Moreover, the application of the given methods is suitable both for individual financial inspectors and state financial control agencies as well as for expert and analytical actions.

Keywords: state financial control, state finances, efficiency, budget execution.

Одним из актуальных направлений в развитии государственного финансового контроля (далее — ГФК) в целом и ГФК за исполнением бюджетов субъектов РФ, в частности, является определение содержания и характеристик эффективности контроля, наиболее важной из которых выступает результативность.

Подтверждением будет служить тот факт, что именно результативность позволяет реально оценить наиболее важные показатели контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ, которые уже наряду с иными общераспространенными критериями (экономичность, действенность) дают возможность делать соответствующие вы-

воды об эффективности указанного контроля в целом.

В связи с этим исследование механизма исчисления результативности ГФК за исполнением бюджетов субъектов РФ является одним из наиболее важных направлений развития контроля.

В целях полноценного анализа вопроса также целесообразно установить ряд основных признаков, которые будут положены в основу разрабатываемого механизма расчета результативности контроля за исполнением региональных бюджетов.

К их числу можно отнести, во-первых, нацеленность на возможность реального использования критериев и показателей

результативности при оценке итогов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Во-вторых, реализация возможности определения результативности ГФК за исполнением бюджетов субъектов РФ в таких разрезах, как результативность работы органа ГФК, результативность контрольной и экспертно-аналитической деятельности органа ГФК, результативность отдельных контрольных, экспертно-аналитических и иных мероприятий и результативность работы сотрудников органов ГФК в проводимых мероприятиях.

В-третьих, учет специфики деятельности органов внешнего и внутреннего ГФК.

В-четвертых, внедрение и взаимосвязь результативности контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ с иными составляющими эффективности (например, экономичность), а также с мониторингом качества контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ.

Уместным будет также отметить, что на практике отсутствуют научные работы и публикации в периодических изданиях, посвященные самостоятельному исследованию концептуальных аспектов результативности контроля за исполнением бюджетов публично-правовых образований в отрыве от эффективности.

В вышедших в свет работах проблема результативности контроля отнюдь не везде четко охарактеризована, и не предложены более или менее реализуемые механизмы ее определения [Саунин 2010; Ахокас и др. 2012; Степашин и др. 2002].

Вопрос устранения неопределенности в дефиниции результативности играет важную роль. Весьма известным считается определение результативности посредством ее соотнесения с результатами работы органа ГФК и полученным социально-экономическим эффектом [Степашин 2006]. Безусловно, невозможно отрицать социально-экономический аспект контрольного мероприятия, для получения которого, собственно, и проводится контроль. Но тем не менее следует принимать во внимание, что именно социально-экономический эффект зачастую весьма проблематично оценить количественно, так как он (социально-экономический эффект) представляет собой качественную величину [Стрем 2013].

Применительно к ГФК за исполнением бюджетов субъектов РФ результативность следует определить как основную характе-

ристику эффективности отмеченного контроля, определение которой направлено на количественное представление полученных результатов контроля на основе расчета совокупности отдельных групп относительных показателей, характеризующих разные аспекты как любого контрольного, экспертно-аналитического и иного мероприятия, так и в целом результаты осуществляемой органом ГФК контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

Можно констатировать, что по сравнению с используемым сейчас органами ГФК способом представления результатов контрольной и экспертно-аналитической деятельности, суть которого сводится к отображению в динамическом представлении абсолютных результатов контроля в соответствующих отчетах, предложенный в статье механизм определения результативности направлен на более полную увязку соответствующих затрат и полученных результатов органами ГФК. Кроме того, механизм установления результативности посредством расчета относительных показателей способен также обеспечить сопоставимость итогов работы как органов внутреннего ГФК, так и органов внешнего ГФК.

Следует отметить, что разработанный механизм не может претендовать на охват абсолютно всех мероприятий, проводимых органами ГФК, а лишь тех, которые относятся к вопросам контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ.

Таким образом, результативность контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ следует рассматривать как совокупность отдельных расчетных значений, при определении которых учитываются соответствующие критерии и показатели.

Выделение и установление критериев результативности контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ необходимо в связи с обеспечением объективности интерпретации полученных основных результатов контроля, создания надлежащих условий для сопоставимости указанных результатов, а также в связи с необходимостью предоставления возможности для их перепроверки заинтересованными лицами, что обусловлено открытостью и доступностью результатов контроля для широкого круга лиц. С теоретико-концептуальной позиции, критерий результативности воплощает в себе непосредственно признак, который можно количественно охарактеризовать на основе ряда основных показателей [Волчкова 2010].

При оценке эффективности ГФК в большинстве случаев авторы выделяют следующие основные критерии: экономичность, результативность, действенность и продуктивность [Васильева 2009]. Невозможность использования указанных критериев в определении результативности контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ обусловлена поставленной целью, заключающейся в разработке положений, которые можно будет использовать при оценке результативности на любом этапе (результативность работы органа ГФК, результативность контрольной и экспертно-аналитической деятельности, мероприятий и работы сотрудников контрольных органов).

С учетом необходимости обеспечения возможности использования соответствующих показателей был разработан ряд критериев, к числу которых относятся: обоснованность планирования контроля, масштаб и степень охвата контролем, временные, трудовые и финансовые затраты в результате проведения контроля, результаты контроля, реализация результатов контроля и учет результатов мониторинга качества контроля.

Выделенные шесть основных критериев контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ охватывают практически все этапы контроля.

Критерий обоснованности планирования контроля связан с необходимостью перехода на риск-ориентированное планирование и отказом от сложившейся практики планирования контрольных мероприятий по принципу включения объектов проверки в связи с истечением срока после проведения последней проверки. Внедрение риск-ориентированного планирования в деятельность органов ГФК значительным образом повлияет на результативность контроля, так как переход на подобное планирование позволит отбирать объекты контроля с учетом риска наличия нарушений законодательства при использовании средств бюджета субъекта РФ объектом контроля.

Переход на риск-ориентированное планирование будет способствовать развитию контрольных технологий, используемых в сфере аудиторской деятельности. В частности, применение и расчет уровня существенности в целях установления наиболее оптимального уровня нарушений, которые способны оказать влияние на формирование выводов относительно качества организации финансовой дисциплины на объекте контроля.

Выделение критерия масштаба и степени охвата контролем связано с необходимостью обеспечения включения объектов контроля в процессе планирования с учетом территориальной организации и его организационной структуры. Установление подобного критерия является важным ввиду наличия необходимости проверки значительного количества объектов в процессе контроля за использованием средств в рамках определенных целевых программ, участниками которых выступают указанные объекты контроля.

Временные, финансовые и трудовые затраты в процессе проведения контроля также оказывают не последнее влияние на результативность, ввиду чего целесообразно закрепление подобного критерия, являющегося по своей природе ресурсным или даже базисным критерием результативности контроля.

Установление критерия «результат контроля» направлено на возможность придания более важного значения полученным результатам контроля, их детальному анализу на основе расчетных показателей.

Определение в качестве самостоятельного критерия реализации результатов контроля связано с необходимостью обеспечения и оценки на основе расчетных показателей реакции объектов контроля в части устранения выявленных нарушений и правоохранительных органов на направленные органами ГФК материалы контроля.

Отнесение к числу критериев результативности контроля критерия, характеризующего учет результатов мониторинга качества контроля, связано с необходимостью обеспечения воздействия результатов мониторинга качества на совершенствование организации и осуществления ГФК за исполнением бюджетов субъектов РФ.

Таким образом, выделение и установление указанных шести критериев направлено прежде всего на обеспечение возможности рассмотрения результативности именно с практической стороны, то есть ее достоверного определения посредством реально рассчитываемых критериев. При этом указанные критерии по своей природе должны быть универсальными, то есть применимы для оценки как результативности в целом контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ, так и результативности отдельных взятых мероприятий и результативности работы сотрудников органов ГФК.

Каждый из перечисленных шести критериев несет в себе один из признаков, характеризующих результативность контроля в конкретном аспекте с использованием определенных расчетных показателей.

Критерий «обоснованность планирования контроля» характеризуют ряд показателей, расчет которых строится на основе определения алгебраической суммы значений отдельных показателей, а именно: показатель планирования деятельности работы сотрудников контрольного органа, показатель планирования контрольных мероприятий, показатель планирования работы структурных подразделений органа ГФК, показатель планирования работы органа ГФК.

В результате суммирования значений показателей для данного критерия можно получить репрезентативный общий показатель, который в свою очередь будет учтен в дальнейшем при расчете результативности контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ.

Критерий масштаба и охвата контролем можно также охарактеризовать на основе ряда относительных показателей. Важно еще раз отметить, что масштаб в данном случае характеризует деятельность объекта контроля, то есть, насколько он обладает разветвленной организационной структурой и насколько значительно финансовое обеспечение его деятельности. При этом охват характеризует глубину проведения контрольных действий при проверке финансово-хозяйственной деятельности объекта контроля. Расчет показателей, характеризующих указанный критерий, может быть представлен арифметической совокупностью показателя объема финансового обеспечения деятельности объекта контроля, показателя разветвленности организационной структуры объекта контроля и показателя отношения количества выполненных действий к количеству запланированных контрольных действий по программе контрольного мероприятия.

В результате исчисления указанных показателей будут получены соответствующие коэффициенты, не имеющие единиц измерения, что позволяет в целях исчисления единого коэффициента результативности контроля сложить полученные значения совокупности показателей.

Расчет показателей, позволяющих оценить критерий временных, финансовых и трудовых затрат в результате проведения

контроля производится на основе трех относительных показателей.

Показатель временных затрат можно рассчитать применительно к необходимому объему фонда рабочего времени на выполнение одного вопроса программы контрольного мероприятия с последующим умножением на количество всех вопросов программы с учетом количества членов ревизионной группы.

Указанный показатель позволяет нормировать фонд рабочего времени, который необходим для проверки одного вопроса контрольного мероприятия.

Расчет показателя трудовых затрат может быть произведен на основе определения отношения количества сотрудников контрольных органов, привлеченных к проверке объекта контроля, к количеству вопросов программы проверки с учетом их содержания.

Значение показателя трудовых затрат с позиции результативности должно стремиться к минимальным значениям, что будет соответствовать составлению оптимальных ревизионных групп.

Исчисление показателя финансовых затрат может быть осуществлено на основе соотношения затрат на проведение проверки к общим затратам органа ГФК на обеспечение исполнения государственных функций в установленной сфере деятельности.

Показатель, характеризующий критерий результатов контроля, направлен прежде всего на оценку значимости проведения контрольных мероприятий, то есть оценки значимости выявленных нарушений на объектах контроля.

Расчет показателя, соответствующего указанному критерию, производится путем суммирования отношений финансовой оценки каждого из квалифицированных видов нарушений к общей сумме финансового обеспечения.

Интерпретация значений полученного показателя зависит от поставленных целей деятельности органа ГФК, то есть именно от того, что представляет для контрольного органа результаты проведенного контрольного мероприятия. В большинстве случаев для оценки результативности контроля наиболее подходящим является рост значений показателя.

Интерпретация показателя, который соответствует критерию реализации результатов контроля, дополняет ранее описанный показатель критерия результатов контроля.

Расчет указанного показателя определяется путем суммирования количества предпринятых мер по устранению нарушений, составивших результаты контроля.

Завершающим показателем, который, по нашему мнению, можно учитывать при определении результативности по предложенной методике, является показатель критерия учета результатов мониторинга качества контроля. Расчет данного показателя может быть осуществлен на основе применения дифференцированной шкалы коэффициентов, соответствующих результатам мониторинга качества.

В результате суммирования показателей шести названных критериев можно определить результативность контроля в необходимом разрезе, в том числе результативность контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ (применительно к конкретному субъекту РФ).

Использование коэффициентной интерпретации описанных показателей будет способствовать устранению региональных особенностей и диспропорций, связанных со спецификой организации бюджетного процесса в субъектах РФ и проводимой региональной бюджетной политикой.

Предложенная методика определения результативности контроля за исполнением бюджетов субъектов РФ позволяет реально оценить и обеспечить сопоставимость основных результатов ГФК в субъектах РФ, что достаточно важно и необходимо в условиях проводимой реформы финансового контроля и разрозненности работы и результатов контрольных органов субъектов РФ.

Следует отметить, что предложенная методика является универсальной, то есть позволяет рассчитать результативность работы отдельно взятого сотрудника, результативность отдельно взятого контрольного мероприятия, результативность работы отдельно взятого органа государственного

финансового контроля, а также результативность государственного финансового контроля за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации.

Положительные стороны определения результативности контроля за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации по данной методике заключаются в том, что полученные данные позволят судить о состоянии организации бюджетного контроля на региональном уровне, а также позволят выявить существующие отклонения в организации бюджетного процесса в субъектах Федерации.

В связи с этим практическое применение критериев и показателей, при определении которых используется математический аппарат, будет служить обеспечению объективности и сопоставимости результатов контроля за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации.

В целом, исследованные методические основы результативности контроля за исполнением бюджетов субъектов Российской Федерации являются комплексными и учитывают все этапы контроля и факторы, оказывающие на нее (результативность) влияние.

Преимуществом предложенного варианта расчета результативности контроля за исполнением региональных бюджетов является использование относительных показателей, что позволяет обеспечить сопоставимость показателей результативности контроля в различных регионах.

Применение данной методики возможно в отношении как отдельно взятого сотрудника контрольного органа или же в целом органа ГФК, так и в рамках отдельных проводимых мероприятий контроля (контрольно-ревизионные, экспертно-аналитические мероприятия и внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации).

Литература

- Ахокас И. И., Гехт А. Н. Об оценке эффективности использования бюджетных средств // Финансы. 2012. № 4. С. 8–11.
- Васильева М. В. Критерии и показатели оценки эффективности государственного финансового контроля // Финансы и кредит. 2009. № 32. С. 12–24.
- Волчкова М. Критерии оценки эффективности ревизионной работы // Бюджетные учреждения: ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности. 2010. № 6. С. 36–43.

References

- Akhokas I. I., Gekht A. N. [About Efficiency Estimation of the Budget Funds Use]. *Finance*. 2012. No. 4. Pp. 8–11. (In Russ.)
- Saunin A. N. [Audit of Efficiency in Russia: Methodology and Practice]. Moscow: Voentekhnizdat, 2010. 20 p. (In Russ.)
- Stepashin S. V. [Constitutional Audit]. Moscow: Nauka, 2006. 816 p. (In Russ.)
- Stepashin S. V., Stolyarov N. S., Shokhin S. O., Zhukov V. A. [State Financial Control]. St. Petersburg: Piter, 2002. 557 p. (In Russ.)

- Саунин А. Н. Аудит эффективности в России: методика и практика. М.: Воентехиздат, 2010. 20 с.
- Степашин С. В., Столяров Н. С., Шохин С. О., Жуков В. А. Государственный финансовый контроль. СПб.: Питер, 2002. 557 с.
- Степашин С. В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006. 816 с.
- Стрем С. Бюджетный процесс как инструмент эффективного управления. М.: ЛЕНАНД, 2013. 336 с.

- Strem S. [The Budget Process as an Instrument of Effective Management]. Moscow: LENAND, 2013. 336 p. (In Russ.)
- Vasilyeva M. V. [Criteria and Indicators of the State Financial Control Efficiency Assessment]. *Finance and Credit*. 2009. No. 32. Pp. 12–24. (In Russ.)
- Volchkova M. [Criteria for Evaluation of Efficiency of Audit Work]. *Budgetary Institutions: Audits and Audits of Financial and Economic Activities*. 2010. No. 6. Pp. 36–43. (In Russ.)