

ФИНАНСОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

С.Е. Платонова

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Макля, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются различные подходы к оценке эффективности государственного финансового контроля, делается вывод о квалиметричности понятия «эффективность». Механизм повышения эффективности государственного финансового контроля должен строиться с учетом двух составляющих: эффективности расходования бюджетных средств; эффективности работы органов государственного финансового контроля. Для повышения эффективности первой составляющей необходимо внедрение трехмерного процесса «сопровождения эффективности», включающий в себя контроль, аудит, экспертизу. Для повышения эффективности второй составляющей необходима унификация процедур осуществления проверок и введение аккредитации органов ГФК организованных на территориальном уровне. Предлагается размер затрат в показателе оценки эффективности (соотношение выявленных в ходе проверок нарушений и затрат на содержание ГФК) корректировать на показатель эффективности использования рабочего времени.

Ключевые слова: механизм повышения эффективности, сопровождение эффективности, показатели оценки, орган государственного финансового контроля, контрольная деятельность.

Говоря о повышении эффективности государственного финансового контроля, необходимо прежде всего разграничить понятия «эффективность государственного финансового контроля», под которой понимается эффективность реализации бюджетных программ, и «эффективность деятельности органов, осуществляющих государственный финансовый контроль». Нам интересен интегральный результат эффективности, поэтому будем рассматривать эффективность государственного финансового контроля с обеих точек зрения.

Говоря о первой составляющей эффективности, нужно отметить, что Бюджетный кодекс РФ определяет ее как расходование бюджетных средств при следующих условиях: заданные результаты достигаются при наименьших затратах средств или достижении наилучшего результата с использованием определенного бюджета объема средств. Кроме того, детальная классификация расходования бюджетных средств дает возможность классифицировать направления и конечного потребителя таких расходов, однако количественная оценка расходов не может

дать их качественную оценку. Российские и зарубежные методики определения эффективности государственного финансового контроля имеют разные мнения и взгляды на эту проблему.

С. Агапцов отмечает, что «эффективность» применительно к государственному финансовому контролю имеет двойное толкование: эффективность использования бюджетных средств и эффективность самого государственного контроля.

При рассмотрении главного документа страны — федерального закона — заметно, что эффективность исполнения бюджета — ведущий показатель качества расходования государственных средств. Количественно эффективность бюджетной политики измеряется отношением полученных результатов к сумме производственных расходов [1].

Ю. Воронин также придерживается двойственности понятия «эффективность ГФК» [5]. С позиции оценки функций финансов и со стороны содержания государственного финансового контроля (ГФК) двойственность проявляется в «эффективности формирования и использования...» и «эффективности деятельности органов, осуществляющих контроль».

В российских исследованиях и разработках по эффективности государственного финансового контроля известны в основном критериальные оценки в разных проявлениях. Так, С. Шохин обосновывает применение следующих показателей (применительно к Счетной палате):

- уровень полноты исполнения палатой своих функций;
- уровень автоматизации ее контрольных мероприятий;
- уровень своевременности и полноты перечисления бюджетных средств их получателям;
- уровень нецелевых расходов бюджетных средств за некоторый период времени.

В. Бурцев предлагает оценивать эффективность ГФК с помощью двух показателей [2. С. 117]:

- прямой эффект, т.е. сумма возмещенных государству средств минус затраты на контроль;
- упреждение ненужных расходов и других недостатков в управлении государственными финансовыми потоками и финансово-хозяйственной деятельностью экономических субъектов.

В. Жуков и С. Опенышев наиболее продвинулись в исследовании и разработке оценки эффективности ГФК. Их предложения в части оценки суммарного эффекта, состоящего из социального, экономического и организационного, используются многими авторами при проведении исследований в области ГФК. По их мнению, социальный эффект может быть выражен в количественном значении (абсолютные или относительные показатели) и будет отражать улучшение социальной среды.

На наш взгляд, если говорить об эффективности ГФК, социальный эффект можно определить как *косвенный* или выразить в составе экономического эффекта, что позволит производить действительно количественную оценку такого эффекта.

В результате осуществления процедур ГФК в конечном итоге происходит оценка целевого характера использования средств и достижение поставленной цели конкретного расходования. ГФК призван выявлять нецелевое использование бюджетных средств, таким образом указывая на нарушения, что должно поддерживать в необходимом объеме финансовые потоки для реализации социальных программ: здравоохранения, пенсионного обеспечения, образования, однако практически всегда выявление нарушений происходит постфактум. Таким образом, социальные условия изменяются только в результате реализации самого расходования (программы, проекта), а оценка социального эффекта может быть оценена при исследовании эффективности конкретной бюджетной программы (расходования бюджетных средств).

Подтверждая наше утверждение, можно привести мнение М. Васильевой [3]: социальный эффект, достигаемый контрольными органами, является частью общего (совокупного) социального эффекта, который, в свою очередь, представляет собой трудно выделяемую часть эффекта экономического.

Следующие же критерии суммарного эффекта — организационный и экономический — действительно проявляются непосредственно при осуществлении процедур ГФК. По итогам проверок должны приниматься меры, повышающие организационную эффективность структур ГФК, проводится уточнение и пересмотр отдельных нормативных и законодательных актов. Экономический эффект от процедур ГФК выражается в экономии бюджетных средств, возврате необоснованно использованных средств, учете выявленных излишних расходов при разработке будущих бюджетных программ.

Некоторые авторы [6] выделяют три критерия эффективности ГФК: результативность, экономичность и продуктивность, причем обязательно соблюдение последовательности оценок. Результативность (как программы, так и органа финансового контроля) предполагает соответствие ожидаемых и полученных результатов. Экономичность — это снижение затрат на реализацию программы (проверки). Продуктивность означает затраты на выход готовой продукции.

Интересно мнение Ю. Воронина. Он вводит новый критерий — двойственность. Этот критерий — результат контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической работы органов ГФК. В. Жуков и С. Опеньшев также в своих работах выделяют критерии, сходные с критериями Ю. Воронина: результативность, экономичность и двойственность.

Некоторыми авторами предлагается подход к оценке эффективности ГФК с позиции промежуточных критериев. Так, В. Жуков и С. Опеньшев предлагают в результате укрупненного критерия оценки (вместо народно-хозяйственной эффективности, складывающейся из суммарного эффекта социального, организационного и экономического) макроэкономическую эффективность и промежуточную эффективность деятельности органов ГФК [7]. Промежуточная эффективность представляет собой соотношение экономических результатов исполнения представлений и предписаний, включая возврат средств в бюджет и затрат на содержание органа ГФК.

М. Васильева предлагает использовать понятие промежуточного эффекта в составе суммарного организационного эффекта и добавляет расчет оценки отложенного организационного эффекта [4]. Так, суммарный промежуточный организационный эффект представляет собой разницу между суммой возвращенных в бюджет денежных средств и затрат на проведение контрольного мероприятия. Отложенный организационный эффект — это дополнительные средства, полученные в результате улучшения деятельности объекта контроля. Расчет этого показателя производится как дисконтирование суммы превышения экономии бюджетных средств, возникающей в связи с улучшением деятельности объекта контроля непосредственно от реализации контрольной деятельности над расходами соответствующего бюджета. В коэффициенте дисконтирования применяется ставка рефинансирования Банка России.

Такой подход представляется нам наиболее детализированным и адекватным в условиях программно-целевого подхода к бюджетному процессу в нашей стране. Программно-целевой подход в бюджетном процессе позволит более детально оценить эффективность расходования бюджетных средств, поскольку конкретные целевые программы, по своей сути сходные с проектами, на выходе должны давать определенные параметры: социально-экономические, инфраструктурные организационные. Так, открывается возможность применения критериальных оценок эффективности бюджетного управления.

Приведенные выше мнения различных ученых, в чем-то сходны, в чем-то принципиально отличны, поэтому нужно заявить, что категория эффективности выступает как *квалиметрическая* и состав ее компонентов должен быть определен и обоснован для решения поставленной нами задачи: формирование механизма повышения эффективности государственного финансового контроля (1).

Итак, эффективность ГФК — понятие, включающее в себя две составляющие: эффективность расходования бюджетных средств (или реализованных или реализуемых программ) и эффективность работы органов ГФК (как профессиональная деятельность). В таком контексте понятие «эффективность» должно быть разделено и иметь свои методики оценки — как количественные, так и качественные.

В отношении *повышения эффективности бюджетных расходов* Правительством РФ сделаны очень важные шаги, которые проявились во внедрении программного подхода (программное бюджетирование). Стратегические государственные цели выражаются в формировании целевых программ, расходы по которым структурируются на основе детализированной бюджетной классификации, что позволит наиболее прозрачно отразить содержание цепочки «затраты—результат» (2).

Для поддержания заданных параметров целевых программ на протяжении их реализации встает вопрос о содержательности процесса сопровождения. Автор считает возможным назвать такой процесс «сопровождение эффективности», который должен приобрести трехмерную содержательность: контроль; аудит; экспертиза.

На первом этапе процесса сопровождения эффективности применение экспертизы призвано выявить целесообразность размера затрат на реализацию про-

граммы, размер ее параметров, условий и т.д. В ходе реализации программы осуществляется государственный финансовый контроль как срез промежуточных параметров (целевое расходование, степень реализации, и т.д.), а также проводятся аудиторские проверки в целях исправления возможных недочетов.

В зависимости от содержания программы частота контрольных проверок может меняться. Заключительные этапы предполагают экспертную оценку достигнутых параметров, установление, если это необходимо, отложенного эффекта.

В таких условиях применение аудита и экспертизы эффективности программы должно быть наиболее целесообразно, поскольку при реализации конкретных бюджетных программ есть заданные параметры, правила, направления осуществления затрат и основания для таких затрат. Предпосылки совместного применения контроля, аудита и экспертизы заключаются в их сходстве и различии (табл.), причем именно различия дополняют друг друга и способствуют наполнению содержательности процесса сопровождения эффективности бюджетных программ.

Таблица

Критериальная матрица соответствия контроля, аудита, экспертизы

Параметр сравнения	ГФК	Аудит	Экспертиза
Субъект	Государственная организация	Частная компания	Частная компания
Объект	Общественные финансы	Частные, общественные финансы	Частные, общественные финансы
Цель	Выявление фактов отклонения от нормативов	Определение достоверности	Определение достоверности параметров
Результат	Санкции	Рекомендации по устранению ошибок	Уточнение и корректировка параметров
Основание	Предписание, план проверки	Обязательный аудит, договорные отношения	Обязательная экспертиза, договорные отношения
Критерии	Нормативно-правовая база (БК, ГК, и др.)	Нормативно-правовая база (БК, ГК, и др.)	Нормативно-правовая база (БК, ГК, и др.)
Характер	Обязательный	Обязательный, инициативный	Обязательная, инициативная

Таким образом, сопровождение эффективности можно определить как процесс, включающий в себя процедуры государственного финансового контроля, аудита и экспертизы, выстроенный в соответствии с особенностями конкретной программы, и призванный обеспечить максимальный КПД (минимизировать потери, нарушения, и т.д.) от ее реализации. Сращивание контроля, аудита и экспертизы в рамках повышения эффективности ГФК должно произойти исключительно в иерархическом порядке, поскольку дело касается бюджетных средств.

На наш взгляд, контрольная функция процесса сопровождения эффективности является основополагающей по параметру «результат». Именно применение жестких санкций в условиях становления программно-целевого подхода формирования и исполнения бюджета, перспектива наказания за допущение отклонений в рамках расходования бюджетных средств может обеспечить полноценное внедрение данной реформы. Поэтому соединение черт контроля и аудита в понятии «аудит эффективности бюджетных расходов», на наш взгляд, неоправдан. В дальнейшем значимость параметров «контроль» и «аудит» может быть уравнена.

Таким образом, внедрение процесса сопровождения эффективности будет выступать одной из составляющих механизма повышения эффективности ГФК.

Что касается другой составляющей эффективности ГФК — *эффективности органов ГФК* (как профессиональной деятельности), — количественная оценка такого эффекта должна выражаться в виде конкретных показателей (критериях). Такие показатели в достаточно обширном количестве предложены зарубежными и отечественными учеными и практиками. Однако следует учитывать, что показатели эффективности носят неоднозначный характер именно в силу особенности контроля как профессиональной деятельности. Так, размер бюджетных средств, возвращенный в бюджеты по результатам проведенных проверок, показывает, с одной стороны, профессионализм контрольных органов, с другой — низкий уровень профессионализма отдельных участников бюджетного процесса или неэффективность такого процесса как на входе, так и в процессе реализации. Параметр — количество выявленных нарушений, а тем более увеличение такого показателя — также противоречит понятию «бюджетная эффективность». Еще одна особенность оценки эффективности ГФК (как профессиональной деятельности) — все эффекты (социально-экономический, организационный, и т.д.) в основном носят отложенный характер, т.е. по результатам проверок принимаемые меры будут иметь количественно и качественно выраженный эффект лишь спустя определенное время (причем в разных ситуациях время может очень сильно отличаться). Тогда такой показатель, как соотношение средств, возвращенных в бюджет с затратами на содержание органов ГФК, в отчетном периоде не будет отражать достоверность эффективности.

Таким образом, в классическом определении понятия «эффективность» как соотношение выхода продукта на количество произведенных на него затрат применять не целесообразно. Здесь необходимо сделать акцент на профессионализм кадрового состава, организационных компонентах системы ГФК (такие составные элементы, как время, затраченное на проведение проверок, скорость прохождения информации и т.д.). Такие параметры могут быть подвержены изменениям в лучшую сторону только при применении унификации подходов и процедур.

На наш взгляд, затраты на содержание органов ГФК в чистом виде не должны соотноситься с какими-либо количественными показателями, так как они носят необходимый характер и служат для обеспечения эффективности бюджетного процесса. Так, высокое соотношение выявленных в ходе проверок нарушений и затрат на содержание ГФК также не будет свидетельствовать об эффективности органов ГФК, а будет характеризовать неэффективность бюджетного процесса и(или) низкую заработную плату контрольных органов. Однако размер затрат может быть скорректирован на показатель эффективности использования рабочего времени, рассчитываемый как отношение фактического периода осуществления контрольного мероприятия структурным подразделением к показателю индивидуального нормативного периода для выполнения контрольного мероприятия структурного подразделения, зависящий от нормативного периода для выполнения

контрольного мероприятия каждым ревизором [8]. Оценка таких показателей может проводиться в процессе аккредитационных процедур органов ГФК, организованных на территориальном уровне.

Таким образом, определим содержание механизма повышения эффективности государственного финансового контроля, учитывая две составляющие понятия эффективности (эффективность расходования бюджетных средств (или реализованных или реализуемых программ) и эффективность работы органов ГФК (как профессиональная деятельность)):

- внедрение процесса сопровождения эффективности;
- унификация процедур осуществления проверок (в том числе и их документальное оформление);
- аккредитация органов ГФК, организованных на территориальном уровне.

Несомненно, реализация такого механизма требует детально проработанной нормативно-правовой основы. На наш взгляд, такой механизм в полной мере обеспечит повышение эффективности государственного финансового контроля в Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Под механизмом мы понимаем совокупность ресурсов и способов их взаимодействия на основе сформированного оптимального инфраструктурного поля, для эффективной реализации заданного организационно-экономического процесса.
- (2) На сегодняшний момент в Бюджетном кодексе РФ нет программной классификации.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Агапцов С.А. Роль Счетной палаты Российской Федерации в повышении эффективности бюджетной политики государства // Организация и совершенствование системы государственного финансового контроля: проблемы и приоритеты: Материалы «круглого стола» Петербургского экономического форума. — М.: Финансовый контроль, 2002. — С. 1.
- [2] Бурцев В.В. Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации: Теория и практика. — 2-е изд. — М.: Дашков и Ко, 2005.
- [3] Васильева М.В. Стратегия развития системы муниципального финансового контроля: монография. — Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2010.
- [4] Васильева М.В. Методика оценки эффективности деятельности контрольных органов финансово-бюджетной сферы // Финансовый контроль. — 2011. — 31. — С. 41.
- [5] Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. — М.: Финансовый контроль, 2005.
- [6] Иванова Е.И., Мельник М.В., Шлейников В.И. Аудит эффективности в рыночной экономике: Учеб. пособие / Под ред. С.И. Гайдаржи. — М.: КНОРУС, 2007.
- [7] Опеньшиев С.П., Жуков В.А. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2001. — № 1.
- [8] Платонова С.Е. Проблемы оценки экономической эффективности результатов работы государственного финансового контроля // Materiály VIII mezinárodní vědecko-praktická konference «Moderní vymoženosti vědy — 2012». — Díl 2. Ekonomické vědy: Praha. Publishing House «Education and Science» s.r.o — 104 stran. — С. 36—40.

MECHANISM OF INCREASE OF EFFICIENCY OF THE STATE FINANCIAL CONTROL

S.E. Platonova

Peoples' Friendship University of Russia
Mikhluho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

In article various approaches to an assessment of efficiency of the state financial control are considered, the conclusion about a concept "efficiency" kvalimetrichnost is drawn. The mechanism of increase of efficiency of the state financial control should be under construction taking into account two components: a) efficiency of an expenditure of budgetary funds and) overall performance of bodies of the state financial control. For increase of efficiency of a component a) introduction of three-dimensional process of «efficiency support», including control, audit, examination is necessary. Unification of procedures of implementation of checks and introduction of accreditation of bodies of the State financial control organized at territorial level is necessary for increase of efficiency of a component b). The size of expenses in an indicator of an assessment of efficiency is offered (a ratio of the violations revealed during checks and charges of bodies of the state financial control) to correct on an indicator of efficiency of use of working hours.

Key words: mechanism of increase of efficiency, efficiency support, assessment indicators, body of the state financial control, control activity.