

УДК 338.2
JEL: H6, H57, G18, G28, E02, E4

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ОЦЕНКИ И КОНТРОЛЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Дарья А. Горшенина¹

¹ ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
125993, ГСП-3, г. Москва, Ленинградский просп., 49

Аспирант кафедры «Государственные и муниципальные финансы»
E-mail: dudimn@mail.ru

Поступила в редакцию: 15.04.2015 Одобрена: 21.05.2015

Аннотация. В статье рассматриваются новации в сфере государственного финансового контроля. Приводятся принципы организации контроля. Предлагаются эффективные инструменты для реализации контрольных мероприятий. Аудит эффективности рассматривается как инструмент контроля использования бюджетных средств. Раскрывается методология проведения аудита эффективности.

Ключевые слова: формы государственного финансового контроля, оценка эффективности расходования бюджетных средств, инструменты, принципы организации контроля, виды аудита эффективности.

Для ссылки: Горшенина Д. А. Совершенствование инструментария оценки и контроля эффективности использования бюджетных средств в современных условиях // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2. С. 112–115.

Контроль в бюджетном процессе выделяется как отдельная его стадия, так как присутствует обоим участникам (органов, осуществляющих контроль), наделенных соответствующими полномочиями.

С 1 октября 2013 года вступил в силу новый закон о Счетной палате. Теперь она может проводить комплексный анализ госрасходов: от их планирования до оценки эффективности трат. Пересмотру подлежат основные формы государственного финансового контроля, как внешнего, так и внутреннего, а также полномочия органов, осуществляющих государственный муниципальный контроль. На настоящий момент у Счетной палаты существует методология проведения аудита эффективности, которая отвечает рекомендациям международных организаций по высшим органам финансового контроля.

Одной из новаций законопроекта является осуществление проверки организации внутреннего контроля контрольно-счетными органами наряду с контролем за соблюдением бюджетного законодательства, полнотой и достоверностью бюджетной отчетности. Таким образом, основное внимание уделяется контролю целевого использования бюджетных средств и оценке эффективности их расходования.

Принцип эффективности государственного финансового контроля предполагает наличие количественных показателей для оценки эффективности. Эти показатели способствуют определению достижений запланированных результатов, используются при оценке эффективности деятельности

контролирующих органов и могут быть сгруппированы. Например, устанавливается число нарушений законодательства, выявленных в ходе проверки. Использовать данный показатель можно как с точки зрения оценки эффективности деятельности контролирующих органов, так и для оценки эффективности финансовой деятельности проверяемых служб, например Счетной палаты. Таким образом, показатели эффективности могут быть разработаны и установлены, исходя из специфики работы объекта контроля, целей проверки и с учетом особенностей деятельности контрольных служб.

Оценивая риски в процессе исполнения бюджета можно выделить эффективные и неэффективные расходы. Эффективные расходы представляют собой расходы, которые обеспечивают наивысшую результативность в соответствии с установленными параметрами конкретной государственной программы и, следовательно, возможно оценить эффективность реализации программы в соответствии с требованиями соблюдения финансовой дисциплины при использовании государственных средств.

При оценке эффективности использования бюджетных средств могут быть оценены такие показатели, как регулятивные функции, правоприменительные функции, бюджетные инвестиции, государственные услуги, межбюджетные отношения. Совокупность оценки данных показателей может свидетельствовать об эффективности деятельности проверяемого субъекта (табл. 1).

По итогам проведенного анализа видно, что всего за 2009–2013 годы Счетная палата провела 2476

Таблица 1

Показатели эффективности деятельности Счетной палаты за период 2009–2013 гг.

Показатель	ед. измерения	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Проведено контрольных мероприятий, из них:	штук	502	501	501	502	470
контрольных;		375	371	370	370	348
экспертноаналитических;		127	130	131	132	122
Охвачено объектов контроля		1150	1154	1150	1086	1 056
Выявлено финансовых нарушений, из них:	млрд. руб.	238,3	483,9	718,5	781,4	722,9
нарушения бюджетного законодательства	млрд. руб.	96,6	177,6	60,5	187,2	384,2
Нецелевое использование бюджетных средств	млрд. руб.	3,8	1,6	1,2	1,2	3,9
Возмещено	млн. руб.	9,1	8,5	107,2	241,1	277,2
Направлено представлений (предписаний)	штук	320	333	336	339	367
Рассмотрено представлений (предписаний)	штук	921	891	908	874	898
Направлено в правоохранительные органы	штук	215	217	176	164	175
Возбуждено уголовных дел	штук	41	41	72	78	39
Применено административных взысканий	штук	341	352	765	716	575
Фактические затраты на содержание Счетной палаты	млрд. руб.	1,9	2	2,1	2,3	2,5
Численность сотрудников Счетной палаты		1188	1163	1168	1214	1036,0

контрольных мероприятия (в 2009 г. – 502, в 2013 г. – 470). В ходе проверок было выявлено финансовых нарушений на сумму 2 945 млрд. руб., в том числе нарушений бюджетного законодательства на сумму 906,1 млрд. руб. и нецелевого использования бюджетных средств – 11,7 млрд. руб. и возмещено в бюджет средств на сумму 643,1 млн. руб.

Динамика выявленных финансовых нарушений за 2009–2013 гг. демонстрирует планомерное увеличение масштаба финансовых нарушений при небольшом снижении нецелевого использования средств бюджета. Заметен рост числа направленных предписаний (представлений), а также число их рассмотрений. Отмечается тенденция сокращения направлений материалов в правоохранительные органы и возбуждений уголовных дел (за исключением 2011–2012 гг.). При этом положительным моментом является увеличение объема возвращенных средств в бюджет (с 9,1 млн. руб. в 2009 г. до 277,2 млн. руб. в 2013 г.).

Для оценки экономической эффективности деятельности Счетной палаты необходимо проанализировать коэффициент, показывающий соотношение возмещенных средств в бюджет к фактическим затратам на содержание Счетной палаты. За последние 5 лет сумма средств, выделяемых на содержание Счетной палаты увеличилась в 1,3 раза. При этом в бюджет было возмещено 0,64 млрд. руб. Таким образом, на каждый рубль, потраченный на содержание Счетной палаты в государственный бюджет вернулось 16 руб.

Государственному контролю как элементу управления свойственна вторичность: процессу контролирования подлежит то, что является независимым от самого контроля. При этом целью контроля вы-

ступает устранение и предотвращение ошибок в финансовой деятельности и ее улучшение.

В ходе анализа контрольных мероприятий в отношении федерального бюджета Счетная палата разрабатывает:

- предложения по результатам проведенных контрольных мероприятий и представляет отчеты об их проведении;
- предложения по результатам оперативного контроля и представляет их в отчетах;
- и осуществляет подготовку проектов законодательных актов.

Существенным моментом при реализации программно-целевого подхода при планировании расходов бюджета является необходимость повышения эффективности управления экономическими процессами и их результатами. При этом необходимо соблюдать основополагающие принципы и требования организации контрольных мероприятий, что позволяет достичь цели путем реализации задач финансового контроля и формировать систему экономических отношений хозяйствующих субъектов и контролирующих органов.

Наиболее значимыми на этапе организации и проведения контроля являются следующие принципы:

- 1) законности – это значит, что государство и органы власти действуют на основе законности, обеспечивают охрану интересов граждан и общества. Принцип обусловлен Конституцией Российской Федерации;
- 2) плановости – заключается в том, что субъекты осуществляют контролируемую деятельность

на основе квартальных, годовых планов проведения контрольных мероприятий;

- 3) системности – предполагает изучение всех сторон исследуемого объекта контроля, а также его взаимосвязей с другими объектами;
- 4) объективности – отражает полную и правильную интерпретацию результатов контрольных мероприятий на основе сопоставления фактических данных с основными положениями, инструкциями и законами;
- 5) эффективности – заключается в своевременном и полном выявлении отклонений фактических результатов от плановых, выяснении причин отклонений, а также в своевременности принятия решений для исправления отрицательных результатов и обеспечения возмещения ранее причиненного ущерба;
- 6) ответственности – означает ответственность субъектов контроля и третьих лиц (государственные органы, обладающие соответственными полномочиями и принимающие решения) за результаты проведенного контроля;
- 7) гласности – предполагает доступность результатов контрольных мероприятий для вышестоящих органов управления, для коллектива, а при необходимости – для средств массовой информации.

Главным направлением совершенствования государственного финансового контроля реализации государственных программ является принятие единой концепции как важнейшей составляющей самого контроля, которая должна включать в себя установленные единые правовые и методологические основы осуществления государственного финансового контроля за реализацией государственных программ, определить систему органов и порядок их взаимодействия между собой. При этом необходима разработка системы, позволяющей оценивать эффективность деятельности контролируемых органов и их сотрудников.

Во-первых, одним из направлений совершенствования должно быть исключение дублирования действий органов государственного финансового контроля.

Во-вторых, фактором для повышения эффективности государственного финансового контроля должно стать обширное применение современных информационных технологий. Например, в апреле 2015 г. начала свою работу аналитическая система «Государственный аудит». Благодаря данной системе становится более доступной вся информация о контрольной деятельности не только государственным и муниципальным служащим, но и простым гражданам, общественным институтам и др.

В указанной выше системе представлены данные о результатах контрольной деятельности Счетной палаты по направлениям деятельности, мероприятиям,

объектам, подлежащим контролю, а также географии аудита. Результаты контрольных мероприятий включают в себя данные о правонарушениях на каждом объекте, исполнение предписаний и представлений Счетной палаты, сведения о протоколах об административных правонарушениях и др.

Данная мера усиливает общественный контроль расходования средств федерального бюджета, а также стимулирует проверяемые объекты к снижению финансовых правонарушений и соблюдению установленных сроков и объемов расходов.

В начале 2015 г. была запущена еще одна аналитическая система – портал контрольно-счетных органов Российской Федерации. Основной его целью является повышение эффективности внешнего государственного финансового контроля. Портал включает в себя данные о количестве проведенных контрольных мероприятий, а также их результаты.

С точки зрения эффективности одним из важных элементов оценки и управления государственными финансами должен стать аудит эффективности. Он представляет собой разновидность финансового контроля за социальными и экономическими результатами со стороны органов государственной власти. Дальнейшее развитие аудита эффективности необходимо для повышения эффективности, результативности государственного финансового контроля, улучшения деятельности органов государственной власти – распорядителей бюджетных средств, усиление прозрачности деятельности этих органов в части расходования средств.

Согласно международному опыту можно выделить:

- финансовый аудит – оценка выполнения установленных правил и соблюдения норм;
- аудит результативности – оценка полученных результатов в соответствие с планом;
- аудит соответствия стратегии требования развития – анализ соответствия стратегических целей и методов, используемых для их достижения;
- аудит эффективности стратегии – оценка экономического и социального эффекта от выбранной стратегии.

При разнообразии видов возникают разные подходы к определению понятия «аудит эффективности». Таким образом, многообразие подходов можно сгруппировать по следующим видам:

- осуществление полномочий со стороны государства и в его интересах;
- система государственного и система общественного контроля;
- оценка экономической и социальной значимости контрольных мероприятий;
- проверка эффективности использования бюджетных средств.

Обобщив приведенные подходы можно сделать вывод, что аудит эффективности представляет собой инструмент оценки и контроля использования бюджетных средств с точки зрения поставленных целей и задач, их соответствия стратегии развития государства.

Таким образом, государственный финансовый контроль и оценка эффективности предполагают такой подход к использованию бюджетных средств, при котором планирование, выделение и расходование бюджетных средств осуществляются в соответствии с целями и задачами государственной политики.

Оценка эффективности использования бюджетных средств должна обеспечиваться через применение количественных и качественных показателей, динамических показателей и показателей (темпы роста и падения за определенный период времени), характеризующих соблюдение законности использования средств (нецелевое использование бюджетных средств, нанесение ущерба вследствие нарушения бюджетного законодательства).

При внедрении системы показателей оценки эффективности использования бюджетных средств необходимо в предстоящем периоде продолжить последовательное проведение реформ в бюджетном секторе экономики.

Список литературы

1. Инвестиционный рейтинг российских регионов // Рейтинговое агентство «Эксперт РА» [электронный ресурс] режим доступа <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2013/at1/at1-1>
2. Инвестиции // Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс] режим доступа www.gks.ru/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial
3. Краснова Н.Л., Федоренко А.И. Инвестиционный менеджмент. М.: Элит, 2014. 120 с.
4. Зинчик Н.С. Налоговое стимулирование как инструмент повышения инвестиционной активности промышленных предприятий // Вестник ИНЖЭКОНА, 2010. Вып. 7 (42). С. 244–249.
5. Налоговый кодекс РФ (НК РФ) часть 2 от 05.08.2000 N 117-ФЗ (в редакции от 05.05.2014 N 109-ФЗ).
6. Комков Н.И. Потенциальные возможности программно-целевого управления и условия их использования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 19. С. 4–17.
7. 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.
8. Кузнецова Е.И. Деньги, кредит, банки: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям «Экономика» и «управление» / Е.И. Кузнецова; под ред. Н.Д. Эриашвили. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 567 с.
9. Бондарева Н.Н., Лазарев А.А., Романцов В.С. Анализ и возможности развития отечественных компаний на инновационной основе // Экономика и социум: современные модели развития. 2015. № 9. С. 73–86.
10. Baranenko S.P., Dudin M.N., Ljasnikov N.V. and Busygin K.D. Using environmental approach to innovation-oriented development of industrial enterprises // American Journal of Applied Sciences. 2014. No. 11 (2). pp.189–194.
11. Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Kuznecov A.V., Fedorova I.Ju. Innovative transformation and transformational potential of socio-economic systems // Middle East Journal of Scientific Research. 2013. No. 17 (10). pp.1434–1437.
12. Dudin M.N. A systematic approach to determining the modes of interaction of large and small businesses // European Journal of Economic Studies. 2012. No. 2 (2). pp. 84–87.

M.I.R. (Modernization. Innovation. Research)

ISSN 2411-796X (Online)

ISSN 2079-4665 (Print)

INNOVATION

IMPROVING ASSESSMENT TOOLS AND MONITORING THE EFFECTIVENESS OF THE USE OF BUDGETARY FUNDS IN MODERN CONDITIONS

Dar'ya A. Gorshenina

Abstract

This article discusses the innovations in the field of public financial control. Presents principles of control. It offers effective tools to implement control measures. Performance audit is seen as a tool to control the use of budgetary funds. Reveals the methodology of performance audit.

Keywords: forms of state financial control, evaluation of the effectiveness of budget spending, tools, principles of control, types of performance audit.

Correspondence: Gorshenina Dar'ya A., Finance University under the Government of the Russian Federation; dudinmn@mail.ru

Reference: Gorshenina D. A. Improving assessment tools and monitoring the effectiveness of the use of budgetary funds in modern conditions. M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2015, vol. 6, no. 2, pp. 112–115.