

Возможности и проблемы активного воздействия государственного финансового контроля на более эффективное использование государственных ресурсов

© 2009 Г.П. Енц

Коми научный центр Уральского отделения Российской академии наук

Рассмотрены материалы многолетней практики управления затратами (по сметам, ориентированным на содержание учреждений бюджетной сферы) в условиях возникновения финансовых правонарушений и невозможности с помощью ранее применяемой методики учесть в расчетах различия в себестоимости единицы предоставляемых бюджетных услуг, а также материалы системных контрольно-ревизионных мероприятий. Предложены модели финансового контроля управляющего воздействия с внесением коррективов в перечень действующих принципов, влияющих на использование государственных ресурсов и обеспечение минимизации бюджетного риска по управлению бюджетными ресурсами.

Ключевые слова: финансовый контроль, управление, эффективность, государственные ресурсы.

Переход организации бюджетного процесса в России на принципы результативности бюджетных расходов требует от органов государственного финансового контроля создания адекватных механизмов финансового контроля, позволяющих определять степень достижения поставленных социально-экономических целей в виде определенных результатов и тем самым давать оценку эффективности использования государственных ресурсов участниками бюджетного процесса.

Контроль здесь выступает как кульминационный момент управленческого цикла, когда фактические воздействия на управляемый объект сопоставляются с требованиями принятых решений, в результате чего и выявляется, насколько результативны управленческие действия¹. Эффективность механизмов финансового контроля достигается благодаря свойствам входящих в их состав элементов и качеству их взаимодействия в целях достижения определенного результата при условии соблюдения принципов законности, объективности, профессионализма, системности, плановости, функциональной и организационной независимости, гласности результатов, взаимодействия со всеми органами существующей системы государственного финансового контроля.

До настоящего времени на практике под механизмом осуществления государственного финансового контроля в ходе ревизий (проверок) в большей степени понимался и понимается мониторинг соблюдения действующего законодательства Российской Федерации и регионов при осуществлении организациями хозяйственных и финансовых операций в соответствии с утвержденными сметами, и лишь по специальным за-

¹ См. подробнее: *Шохин С.О., Воронина Л.И.* Бюджетно-финансовый контроль и аудит. М., 1997. С. 11-53.

даниям осуществлялся финансовый контроль эффективности использования отдельных потоков государственных средств, их обоснованности. Наблюдались попытки определения результативности исполнения финансовых обязательств в усеченном виде, т.е. несистемно, лишь по отдельным сегментам бюджетной сферы. Причем несмотря на повсеместное упоминание в положениях, определяющих деятельность контролирующих органов, рекомендации в первоочередном порядке руководствоваться конституционными нормами (иначе говоря, проводить оценку социально-экономической результативности, эффективности) при фактически осуществляемых проверочных действиях, контролирующие органы, не имея отработанной и утвержденной методики, предполагающей выполнение сложных процедур по экономическим расчетам, и потому, упираясь в трудно решаемую методически задачу, чаще всего ограничиваются проверкой соблюдения законодательства об утвержденных бюджетах соответствующего уровня, нормативных документов, утвержденных исполнительными органами власти всех уровней и отраслевых инструкций. Это вызвано также тем, что для оценки социального результата в интересах общества в целом или определенных групп риска в составе населения, конкретных людей необходима система количественно измеримых показателей, конкретно отражающих выполнение той или иной функции или задачи, характеризующих запланированные социальные результаты проверяемого объекта (совокупности проверяемых объектов). Отсутствие методически и нормативно отработанных показателей требует проведения дополнительной работы управляющих структур власти по созданию методик и критериев, на ос-

нове которых можно было бы оценить социальную результативность использования государственных средств по каждому направлению государственных обязательств. В процессе проведения такой работы существенна и во многом незаменима роль государственного финансового контроля.

Здесь же просто необходимо отметить, что единые стандарты, регулирующие контрольную деятельность, в необходимой мере не разработаны и не приняты². В настоящее время представительные и исполнительные контролирующие органы федерального и регионального уровней осуществляют проверки каждый по собственным стандартам, что само собой делает результаты такой работы трудно анализируемыми, а часто и несопоставимыми. Вследствие этого есть необходимость разработки единых стандартов контрольно-ревизионной, проверочной деятельности, не исключающей дополнительного наличия характерных особенностей.

Таким образом, в силу отсутствия утвержденной единой методики осуществления государственного финансового контроля, соответствующей законодательной базы для внедрения оценки эффективности использования государственных средств дает о себе знать слабая реализация функций контроля (особенно предварительного), которая носит выборочный, во многом формальный характер и не подкреплена узаконенным механизмом работы с выявленными нарушениями. Вследствие наличия указанной проблемы происходит ограничение сферы контрольной деятельности в области расчета необходимых сумм государственных ресурсов для предоставления общественных услуг населению, конкретным гражданам, особенно на последующий период в целях как текущего, среднесрочного, так и стратегического планирования.

В связи с вышеизложенным крайне актуально проводить исследования в области государственного финансового контроля с целью активного его воздействия на более рациональное (иначе говоря, более эффективное) использование государственных ресурсов. Причем следует отметить, что в большей мере необходимы исследования на региональном и муниципальном уровнях, так как на федеральном уровне уже имеются серьезные методические исследования в области государственного финансового контроля (например, выполненные сотрудниками государственного

научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации)³, сотрудниками структур Минфина Российской Федерации и др. Органы власти - региональные и муниципальные - давно стоят перед этой проблемой, поскольку особенностью бюджетного процесса начиная с 2006 г. стало финансирование собственных бюджетов нескольких тысяч недавно созданных муниципальных образований⁴, но в данной области делаются только первые попытки.

Использование государством и муниципальными образованиями финансов для решения своих задач обязательно предполагает проведение с их помощью контроля за ходом выполнения данных задач⁵. При этом создаются условия и для решения проблемы прозрачности бюджетов, обусловленной ст. 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Основой единой методики контроля, не исключая проверки законности расходов и их целевого использования, необходимо признать контроль (аудит) эффективности, предполагающий преобладание проверки качества управления, по двум направлениям: *контроль эффективности использования государственных ресурсов и эффективность контроля* как комплекс организационных и аналитических методик и мероприятий, реализация которых помогает органам власти обеспечивать определенный уровень *эффективности использования государственных ресурсов* посредством достижения: удовлетворенности потребителей бюджетными услугами; реальности и доступности результата деятельности сферы бюджетных услуг; эффективного и качественного государственного менеджмента; экономической эффективности проверочного процесса (как отношение результата (эффекта) проверки к затратам, связанным с получением этого результата). Представленная авторская модель государственного финансового контроля (аудита) эффективности (рис. 1) отражает определенные выше свойства механизма финансового контроля входящих в ее состав элементов и качество их взаимодействия в целях достижения эффективного социального результата.

³ См. подробнее: *Степашин С.В.* Конституционный аудит; *Он же.* Проблемы оценки эффективности использования бюджетных средств, направленных на повышение качества жизни населения и сокращение уровня бедности в РФ. Режим доступа: <http://www.nisp.ru/About/Books/art6/art2/print.html>.

⁴ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 мая 2006 г. "О бюджетной политике в 2007 г."

⁵ Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контролинг. 1991. №1. С. 56.

² См. подробнее: *Овсянников Л.Н.* Государственный финансовый контроль: подходы к стандартизации // *Финансы.* 2007. № 2. С. 52-55; *Он же.* Финансовый контроль и экономическая наука // *Финансы.* 2009. № 2. С. 41-46.



Рис. 1. Модель государственного финансового контроля эффективности использования ресурсов

Критерием эффективного управления государственными ресурсами является эффективность предоставления бюджетных услуг, а для этого необходимы качественные методы оценки и контроля, основанные на системе показателей, учитывающие специфику учреждений, оказывающих такие услуги, и особенности решаемых ими за-

дач. К тому же неэффективное расходование бюджетных средств ведет, как правило, к снижению качества предоставляемых услуг населению, а также не исключает возможности злоупотреблений со стороны бюджетополучателей.

Поскольку контроль эффективности использования бюджетных ресурсов является ведущим

направлением проверки качества расходования государственных средств, необходимо нормативно и методически закрепить: критерии оценок отклонений показателей, отражающих социальное назначение бюджетных услуг, взаимосвязанные физиологические особенности потребителей услуг, условия финансирования структуры, предоставляющей бюджетные услуги, критерии влияния климатических особенностей, территориального расположения, количественных и качественных характеристик, результативности в измеримых показателях и др. Также необходимо иметь сопоставимые и утвержденные стандарты в структурном разрезе, отражающие цели, поставленные обществом в количественном и качественном выражении, и закрепление определенного перечня публичных обязательств за каждым уровнем бюджета с определенным механизмом их доведения до участников бюджетного процесса и контроля.

Методика контроля эффективности предполагает определенную последовательность действий, набор определенных процедур, направленных на проверку того, насколько использование бюджетных ресурсов служит выполнению социальных задач, поставленных перед бюджетополучателями. Основные направления методи-

ки контроля эффективности должны быть увязаны с ключевыми стратегическими направлениями деятельности контролируемых лиц и с их организационным взаимодействием, отражающимся на уровне удовлетворенности потребителей бюджетных услуг, иначе говоря, на социальном результате.

Схематически данное взаимодействие можно представить на примере отдельной бюджетной отрасли с распространением на аналогичных участников бюджетного процесса (рис. 2).

Учитывая специфику взаимодействия учреждений, предоставляющих бюджетные услуги, с их потребителями, оценка и соответственно управление эффективностью предоставления бюджетных услуг должны осуществляться вышестоящим государственным органом, распределяющим и регулирующим имеющиеся финансовые, трудовые, организационные и иные ресурсы. Однако в силу их единого внутриотраслевого интереса для обеспечения объективности, интегральной оценки социального эффекта для получения результата обратной связи функционирования, регулирования и проверки соблюдения законодательства необходим государственный финансовый контроль, осуществляемый органом, выпадающим из отраслевой зависимости и име-



Рис. 2. Модель опосредованного участия органов финансового контроля в управлении эффективностью предоставления бюджетных услуг

ющим возможность опосредованно участвовать в изменении условий функционирования всех бюджетных отраслей.

Ориентированность органа финансового контроля на результат позволит не допустить снижения качества и предупредить негативные тенденции в осуществлении прав получателей услуг при сочетании с рациональным использованием бюджетных средств.

Для преодоления искажений, образовавшихся в результате многолетней практики управления затратами (по смете, ориентированной на содержание учреждения), в условиях возникновения финансовых правонарушений и невозможности с помощью ранее применяемой методики (финансирования по смете) учесть в расчетах различия в себестоимости единицы предоставляемых бюджетных услуг, применение системных экспертно-контрольных мероприятий особенно оправданно при выявлении таких отклонений, которые отрицательно влияют на рациональность и эффективность достижения результата.

Методика контроля эффективности должна являться частью рабочего процесса государственного управления, проводимого системно в разрезе времени и составляющих бюджетного процесса.

Таким образом, система государственного финансового контроля в новых условиях в дополнение к вышеуказанным принципам закон-

ности, профессионализма, объективности, системности, плановости, функциональной и организационной независимости, гласности результатов, взаимодействия со всеми органами существующей системы государственного финансового контроля должна включать в себя ряд принципов:

- взаимодействие контроля и управления в процессе бюджетирования с целью гармоничного сочетания интересов и ответственности;

- процессное обеспечение конечного результата в ходе взаимодействия контроля и управления;

- ответственность контроля за конкретный процесс и результат;

- возможность предупредить появление финансовых нарушений еще на стадии планирования бюджетных расходов.

Эффективный государственный контроль должен обеспечить мониторинг и прогнозирование ситуации с минимальными погрешностями - минимизировать бюджетный риск, контролировать эффективность принимаемых решений с точки зрения экономической и социальной выгоды в настоящее время и в перспективе. Это новый подход к государственному финансовому контролю, и он нуждается в отработке и утверждении методического и нормативного обеспечения.

Поступила в редакцию 06.06.2009 г.