Жуков, Сергей Иванович. Совершенствование инструментов повышения эффективности государственного финансового контроля : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Жуков Сергей Иванович; [Место защиты: Кубан. гос. ун-т].- Краснодар, 2013.- 168 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-8/776

**Содержание к диссертации**

Введение

**1 Теоретические основы государственного финансового контроля 14**

1.1 Понятие и сущность финансового контроля 14

1.2 Классификация видов и органов финансового контроля 26

1.3. Международная практика государственного финансового контроля 41

**2 Механизмы совершенствования организации и проведения финансового контроля 54**

2.1 Институциональная система государственного финансового контроля: современное состояние и направление улучшения 53

2.2 Реформирование подхода в проведении встречных проверок 63

2.3 Совершенствования механизма финансово-административной ответственности при нецелевом использовании бюджетных средств 3

**3 Разработка и апробация инструментов повышения эффективности государственного финансового контроля 82**

3.1 Методика анализа эффективности работы органов финансового контроля 81

3.2 Исследование показателей доверия бюджетному учреждению: методические подходы и апробация 95

3.3 Оценка качества работы Межрегионального территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Краснодарском крае

Заключение 127

Список использованных источников

* [Классификация видов и органов финансового контроля](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-instrumentov-povyshenija-jeffektivnosti-gosudarstvennogo.html#5415991)
* [Реформирование подхода в проведении встречных проверок](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-instrumentov-povyshenija-jeffektivnosti-gosudarstvennogo.html#5415992)
* [Исследование показателей доверия бюджетному учреждению: методические подходы и апробация](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-instrumentov-povyshenija-jeffektivnosti-gosudarstvennogo.html#5415993)
* [Оценка качества работы Межрегионального территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Краснодарском крае](http://www.dslib.net/finansy/sovershenstvovanie-instrumentov-povyshenija-jeffektivnosti-gosudarstvennogo.html#5415994)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** На современном этапе в России функции контрольно-ревизионных мероприятий по проверке законности и эффективности использования государственных ресурсов рассредоточены по разным структурам, что создает определенные сложности в силу дублирования полномочий, чрезмерной административной нагрузки на объекты контроля и нерационального использования средств на проведение контрольных мероприятий.

Все это обусловливает необходимость научного переосмысления организации институтов финансового контроля, совершенствование инструментария и механизмов проведения с целью повышения его эффективности. Постоянно нарастающий объем бюджетных расходов, немалая доля которых идет на модернизацию системы управления финансами, ставит перед органами государственного финансового контроля все более сложные задачи по обеспечению законности и эффективности использования данных ресурсов.

На улучшение качества такого контроля направлен ряд мер, принесших позитивные изменения, а именно: принят новый Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», «Об общих принципах организации контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», заключено соглашение о сотрудничестве между Счетной палатой и Росфиннадзором и т.д.

Акцент современной российской науки в последнее время несколько смещен с контроля законности расходования средств и ресурсов в сторону аудита эффективности и бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), что свидетельствует о развитии научной мысли в сфере государственных и муниципальных финансов. Однако данная тенденция не должна означать ослабление интенсивности теоретико-методологических и методических изысканий в части эффективного контроля законности государственных и муниципальных расходов.

Дальнейшее совершенствование системы финансового контроля, особенно в свете практического применения методов бюджетирования, ориентированного на результат, обусловливает необходимость выявления и устранения как теоретических, так и методических факторов, замедляющих прогрессивное развитее данной

функции государства и общества. На этом пути особое значение приобретает формирование инструментов анализа результативности государственного финансового контроля.

Особая роль сегодня отводится мотивированию получателей бюджетных средств и материальных ресурсов к наиболее четкому и неукоснительному соблюдению законодательства в финансово-бюджетной сфере. Совокупность репрессивных и стимулирующих мер должны придать новый импульс для усиления финансовой дисциплины бюджетополучателей.

Все это обусловливает необходимость научного переосмысления организации институтов финансового контроля, совершенствования инструментария и механизмов его проведения с целью повышения его эффективности.

Таким образом, тема диссертационного исследования направлена на теоретическое переосмысление ключевых компонентов контроля и конструирование методики объективной оценки работы как объектов, так и субъектов контрольно-ревизионных мероприятий.

**Степень разработанности проблемы.** Методологический базис в сфере финансового контроля изложен в трудах таких российских ученых, как: Н.Т. Белуха, Е.В. Бриля, Ю.М. Воронин, Н.Д. Погосян, С.Н. Рябухина, С.Г. Хаба, В.А. Жуков, СП. Опены-шев, А.И. Сталяров, В.И. Шарина, С.Н. Ялялиева и др.

Вопросам эффективности государственного финансового контроля, методам ее оценки посвящены работы: С.А. Агапцова, Р. Адамса, Е.В. Бергаль, И.В. Васильева, В.П. Горегляд, А.Г. Грязно-вой, СП. Иванова, B.C. Катренко, А.В. Коровникова, О.В. Морозова, СЮ. Орловой, А.А. Пискунова, С.Н. Рябухина, А.В. Савцовой, СВ. Степашина, А. Файоль и др.

Анализ работ указанных авторов показал, что в свете перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, усиливается интерес исследователей к оценке результативности контроля, однако данный вопрос слабо изучен и до конца не разработан в современной российской науке. На сегодняшний день недостаточно исследованной остается также проблема формирования инструментария оценки эффективности государственного финансового контроля. Решению данных проблем посвящено настоящее диссертационное исследование.

**Цель диссертационного исследования** состоит в теоретическом обосновании и совершенствовании инструментарно-методи-ческого аппарата исследования эффективности государственного финансового контроля.

Реализация данной цели обусловила постановку и решение следующих взаимосвязанных задач:

рассмотреть и систематизировать современные теоретические подходы к определению понятия «государственный финансовый контроль»;

уточнить экономическую сущность понятия «государственный финансовый контроль» и разработать теоретические подходы к оценке его эффективности;

исследовать зарубежный опыт организации и проведения государственного финансового контроля;

изучить современное состояние институциональной структуры государственного финансового контроля в Российской Федерации, разработать механизмы ее совершенствования;

обосновать необходимость реформирования инструментов финансово-административной ответственности при нецелевом использовании бюджетных средств;

разработать методику оценки эффективности государственного финансового контроля;

на основе авторской методики оценить уровень эффективности государственного финансового контроля Межрегионального территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Краснодарском крае и предложить комплекс практических мер совершенствования ее работы.

**Соответствие темы диссертации требованиям Паспорта специальностей ВАК.** Диссертационное исследование выполнено в рамках специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит, п. 2.22 «Институциональные основы развития государственного финансового мониторинга и контроля», п. 2.4 «Бюджетное и налоговое прогнозирование и планирование в рыночной экономике», п. 2.17 «Бюджетно-налоговая политика государства в рыночной экономике».

**Объектом исследования** выступает система государственного финансового контроля в Российской Федерации.

**Предметом исследования** является совокупность экономических отношений, возникающих в процессе анализа и оценки эффективности государственного финансового контроля.

**Теоретико-методологической основой исследования** послужили фундаментальные разработки ведущих отечественных и зарубежных ученых в области теории и практики государственного финансового контроля. Обоснование теоретических и методических положений, аргументация выводов осуществлялись на основе использования таких общенаучных методов познания, как системный и сравнительный анализ, абстрагирование, мысленный эксперимент, индукция и дедукция, логико-гносеологический и диалектический методы. В качестве специальных применялись методы статистического анализа (графический, группировка, индексный и др.).

**Информационно-эмпирическую и нормативно-правовую базу исследования** составили: Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; законодательные и нормативные правовые акты Правительства РФ и Министерства финансов Российской Федерации по данной тематике, информационные материалы Контрольно-счетной палаты Российской Федерации, данные аналитического и статистического учета Межрегионального территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Краснодарском крае, специальные периодические издания и интернет-ресурсы ведущих научно-исследовательских библиотек и мира, а также собственные исследования автора.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования** базируется на теоретическом предположении о возможности совершенствования инструментов оценки эффективности государственного финансового контроля в современных условиях российской экономики, что повысит в целом качество использования бюджетных средств.

**Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:**

1. Непрерывный рост объемов государственных затрат и необходимость решения задач современной российской экономики по переходу к ускоренной модернизации обусловливают необходимость повышения эффективности государственного финансового контроля. В сложившихся условиях формируется устойчивый за-

прос общества на то, кто и как расходует бюджетные средства, которые в конечном счете являются достоянием граждан. В этой связи возникает необходимость углубления теоретико-методических и практических вопросов повышения эффективности государственного финансового контроля.

1. Рассредоточение контрольных функций по различным государственным службам, имеющее место на сегодняшний день, представляется низкоэффективным по трем основным причинам. Во-первых, происходит дублирования ряда полномочий различными субъектами контроля. Во-вторых, даже гипотетическое четкое разграничение полномочий между субъектами государственного финансового контроля не решит проблему, так как в этом случае проверки окажутся фрагментарными, а не комплексными из-за значительного объема межбюджетных трансфертов и множественности источников финансирования. В-третьих, многообразие ревизионных служб неизбежно способствует росту бюджетных расходов на содержание этих структур. Создание единой службы контроля за использованием бюджетных средств снимет названные проблемы и обеспечит условия для проведения эффективного комплексного государственного финансового контроля.
2. Для повышения качества контроля законности бюджетных расходов необходимо усилить такой механизм ревизионной работы, как встречные поверки, которые сегодня мало используются в контрольно-ревизионной работе, хотя служат эффективным способом выявления недостоверных операций. Низкая эффективность встречных проверок объясняется несовершенством нормативно-методической базы их проведения (субподрядные организации, привлекаемые для выполнения государственного заказа, не имеют прямых обязательств перед бюджетным учреждением-заказчиком; четко не прописаны формы документов для сличения записей в процессе встречной проверки; встречные проверки ограничены во времени и др.).
3. Важнейшая задача контрольно-ревизионной работы - выявление нецелевого использования бюджетных средств. Сегодня этот инструмент повышения эффективности использования бюджетных средств требует совершенствования: если в отношении юридических лиц законодательно установлена зависимость между размером штрафа и объемом ущерба, то в отношении физических лиц наказание (штраф) прямо не зависит от причиненного ущерба, что значи-

тельно снижает эффективность контрольно-ревизионной работы. Для мотивирования участников бюджетных отношений к соблюдению законности необходимо внедрение инструментов поощрения добросовестных получателей бюджетных средств.

1. В современных условиях основным критерием эффективности проверки, выполненной контрольно-ревизионным органом, является объем выявленных финансовых нарушений и число проведенных проверок. Однако эти сведения дают искаженную картину качества работы контролирующей организации по ряду причин. Во-первых, нарушения характеризуются разной тяжестью и общественной опасностью, а потому требуют разграничения по соответствующему критерию. Во-вторых, для оценки масштабности нарушений следует установить, какой процент средств из общего объема бюджетного финансирования израсходован с нарушениями. В-третьих, необходимо установить долю проверенных бюджетных ассигнований субъекта проверки и соотнести затраты на контрольные мероприятия с их результатами. Названные факторы целесообразно использовать в качестве основы экономико-математической модели оценки эффективности работы контрольно-ревизионных организаций в системе государственного финансового контроля.
2. Установление тотального контроля над всеми финансовыми потоками по объективным причинам не представляется возможным, поэтому в первую очередь следует уделять внимание наиболее проблемным бюджетополучателям. Выявление таких организаций возможно с использованием экономико-математической модели оценки качества расходов объектом контроля, которая не только учитывает тяжесть и сумму нарушений, но и готовность к их устранению.

**Научная новизна** исследования заключается в развитии теории и совершенствовании инструментов эффективности государственного финансового контроля. Элементы научной новизны конкретизированы в следующих положениях:

- систематизирован и обновлен категориально-понятийный аппарат, раскрывающий сущность государственного финансового контроля, в части развития научных разработок В.М. Родионовой, Л.А. Дробозиной, Л.П. Окуневой, Л.Д. Андросова, И.А. Белобжец-кого, И.В. Фирулина и др.:

дополнено и уточнено определение финансового контроля как строго регламентированной нормативными актами, экономически

обоснованной деятельности специально уполномоченных структур по проверке правомерности и эффективности образования, распределения и использования средств бюджета и внебюджетных фондов, а также обеспечению сохранности и эффективности использования имущества, находящегося в государственной, муниципальной собственности; данное определение акцентирует внимание на экономически обоснованной деятельности органов госфин-контроля, что позволяет рассматривать финансовый контроль как экономически эффективную работу контрольно-ревизионных организаций;

в дополнение к разработанным классификационным признакам государственного финансового контроля (периодичность, отношение к объекту контроля, принадлежность субъекта контроля и др.) введен признак финансовой отдачи, в соответствии с которым контрольные проверки подразделяются на окупаемые, частично окупаемые и неокупаемые, что позволяет идентифицировать экономически эффективные и неэффективные контрольно-ревизионные мероприятия в системе госфинконтроля;

обоснована целесообразность создания институциональной структуры единого финансового контроля - Федеральной службы государственного финансового контроля (ФСГФК) с предоставлением ей комплекса полномочий для качественного и системного контроля расходования и администрирования средств государственного бюджета всех уровней;

сформулирован подход к совершенствованию методики проведения и организации встречных проверок как инструмента государственного финансового контроля; обоснована необходимость перехода от процедуры сличения записей в проверяемой и субподрядной организациях, к проверке обоснованности, своевременности и полноты этих записей, их достоверности, что повысит эффективность встречных проверок;

предложен механизм совершенствования финансовой ответственности при нецелевом использовании бюджетных средств физическими лицами, сущность которого состоит в необходимости поощрения досудебного возмещения бюджетополучателем сумм, использованных не по целевому назначению, путем установления минимального штрафа; при взыскании штрафа в судебном порядке его размер должен быть увеличен до 1%; данный механизм уско-

рит процесс возмещения бюджетных средств и мотивирует нарушителя к быстрому возврату в бюджет незаконно использованных денежных сумм с минимальным размером штрафных санкций;

- разработана авторская экономико-математическая модель  
комплексной оценки эффективности контрольно-ревизионных ор  
ганизаций системы государственного финансового контроля, учи  
тывающая основные факторы воздействия на эффективность рабо  
ты контрольных служб: уровень тяжести и общественной опасно  
сти выявленных финансовых нарушений; доля общих бюджетных  
средств, использованных с нарушениями; доля проверенных бюд  
жетных ассигнований в контролируемой организации; затраты на  
проведение проверки проверяющей организацией; данная модель  
позволит количественно оценить эффективность контрольно-  
ревизионного мероприятия;

- обоснована и построена авторская экономико-матема  
тическая модель оценки качества расходов бюджетной организа  
ции, которая учитывает тяжесть, объем нарушений и готовность  
организации к устранению выявленных нарушений; применение  
данной модели поможет выявить наиболее проблемные организа  
ции, неэффективно использующие бюджетные средства.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в реализации комплексного подхода к изучению эффективности государственного финансового контроля, его особенностей в современной российской действительности, обобщении и уточнении накопленного ранее опыта теоретического анализа данной категории, что может быть использовано в будущем в смежных исследованиях.

Практическое применение предлагаемых механизмов его оценки возможно как контролирующими, так и контролируемыми организациями. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе вузов при подготовке курсов «Бюджетная система Российской Федерации», «Государственные и муниципальные финансы», «Государственный финансовый контроль».

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Базовые теоретические положения и практические рекомендации автора докладывались и обсуждались на международных научно-практических конференциях в Волгограде, Воронеже, Екатеринбурге, Курске.

**Публикации.** По теме диссертационного исследования издано 9 научных работ общим объемом 3,37 авт.л., в том числе 3 статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

**Структура диссертации** предопределена целью, поставленными задачами и подчинена общей логике исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений, содержит 13 рисунков и 12 таблиц.

## Классификация видов и органов финансового контроля

Контроль за доходной и расходной частью бюджета является одной из основных составляющих финансового контроля и обладает всеми присущими финансовому контролю характеристиками.

Контроль является неотъемлемой функцией процесса управления. А. Файоль в своей работе «Общее и промышленное управление» описывал процесс управления как совокупность следующих компонентов: предвидение, организация, распоряжение, координация и контроль.1

Аналогичную функцию выполняет контроль в сфере управления государственными муниципальными и финансами.

Четкого нормативно закрепленного понятия «финансовый контроль» нас сегодняшний день не выработано. Кроме того, взгляды ученых по этому вопрос различаются.

Так, В.М. Родионова считает, что финансовый контроль это одна из управленческих функций в системе управления финансовыми и экономическими отношениями, основной задачей которой выступает отслеживание правомерности осуществлении данных отношений на уровне соответствующего управляемого объекта с целью определения целесообразности и эффективности принимаемых управленческих решений, а так же степени их реализации, выявление отклонений, о которых следует ставить в известность органы, уполномоченные оказать влияние на исправление сложившейся ситуации.2

Данное определение во многом являются целостным и точным. Вместе с тем, необходимо внести некоторые уточнения, в частности, функция контроля должна распространяться за пределы проверяемого объекта с тем, чтобы точно определить, какие нарушения были допущены по его вине, а какие следует устранять на более высоком уровне управления. В определении не отражены также контролирующие органы и их статус.

Л.П. Окунева, Л.Д Андросова., Л.А. Дробозина, полагают, что финансовый контроль представляет собой деятельность как законодательных так и исполнительных ветвей властей на любом из властных уровней, а также специально созданных учреждений за финансово-хозяйственной деятельностью всех субъектов (госструктур, учреждений, предприятий, организаций) с применением специальных методов. Он включает контроль законодательства в области осуществления финансово-хозяйственной деятельности в процессе аккумулирования и использования каптала, определение экономической эффективности потоков финансово-хозяйственных ресурсов.3

В данном определении, в отличие от трактовки В.М. Родионовой, обозначены субъекты контроля. По нашему, мнению следовало бы также добавить положение о согласованности действий между контролирующими структурами.

В то же время И.А. Белобжецкий дает другое определение, говоря о том, что финансовый контроль характеризуется, прежде всего, как система надзора специальных общественных и государственных органов за финансово-хозяйственной деятельностью учреждений, предприятий, организаций и других субъектов материального производства и непроизводственной сферы для того, чтобы дать объективную оценку экономической эффективности этой деятельности, проверить целесообразность, законность и достоверность хозяйственных и финансовых операций, сохранность собственности, обнаружить возможные резервы повышения эффективности производства и роста доходной части государственного бюджета.4

В указанном определении финансового контроля отражены объекты и совокупность субъектов контроля. Примечательно, что И.А. Белобжецкий говорит именно о системе надзора специальных органов. Однако, данное определение не отражает методы контроля.

С точки зрения экономики финансовый контроль представляет собой совокупность операций и действий по проверке финансовых и смежных вопросов функционирования хозяйствующих субъектов и управления с использованием специфических форм и методов его проведения5

В данном определении довольно точно отражено понимание финансового контроля с позиции коммерческих организаций, вместе с тем, отсутствует специфика бюджетных отношений, а также статус контролирующих органов. И.В. Фирулин сформулировал более содержательное определение финансового контроля как экономического термина. С его точки зррения, это система форм, приемов методов, осуществления контрольных мероприятий финансово-хозяйственной деятельности объединений, учреждений; предприятий, организаций, законности действий по аккумулированию, распределению и использованию децентрализованных и централизованных фондов денежных средств, сохранности собственности; своевременности и правильности реализации обязательств по внесению платежей во внебюджетные фонды и бюджет, постановки учета и достоверности отчетных данных.6

## Реформирование подхода в проведении встречных проверок

Отметим, что в практике контрольно-ревизионной работы разрешение подобных вопросов проводится путем давления на подрядную организацию с целью добиться от неё подтверждающих документов от привлеченной фирмы либо с помощью правоохранительных органов, наделенных полномочиями проводить проверки вне зависимости от формы собственности организации и связанных с ней юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Сложившаяся ситуация не способствует не только доступности таких инструментов, как встречные проверки для ревизоров, но и существенно снижает качество последних, делая их малоэффективными, а подчас бесполезными.

Простое сличение записей в организации-получателе бюджетных средств с точки зрения проверки достоверности проверяемых данных может вообще не состояться, ввиду физического отсутствия искомой информации в подрядной организации. В обоснование объема выполненных работ нередко представляется лишь договор субподряда и соответствующие акты сдачи - приёма выполненных работ и т.д.

Также стоит иметь в виду, что время встречной проверки включается во время основной ревизии, которая в соответствии с пунктом 70 Регламента не может превышать 45 рабочих дней, а стандартная продолжительность контрольного мероприятия колеблется от 15 до 20 рабочих дней.

Если не устранить этот очевидный пробел в законодательстве, то сохраняются системные возможности для всякого рода хищений, нецелевого использования бюджетных средств и прочих злоупотреблений со стороны недобросовестных бюджетополучателей, подрядных и субподрядных организаций.

В результате будет нормативно обеспечена возможность проводить встречные проверки вне зависимости от того, сколько подрядных организаций и субподрядных организаций привлечено для фактического исполнения работ, оказания услуг, поставки товара бюджетному учреждению.

Следующим элементом построения усовершенствованной системы встречных проверок является метод их проведения. Как уже отмечалось выше, встречная проверка проводится путем сличения записей, документов, и данных подход не всегда способен выявить имевшие место нарушения в совершении платежных операций, так как наличие искомых документов в подрядной организации само по себе еще не означает законность и достоверность совершенных действий. Важно установить подлинность сличаемых документов на предмет обоснованности их формирования правилами бюджетного учета. Рассматривать или сличать документы и данные проверяемых организаций в отрыве от того, как и когда они были проведены в бухгалтерском учете нецелесообразно, поскольку они могут не отражать реальной картины и могут быть изготовлены для отчетности и с целью сокрытия нецелевого использования бюджетных средств.

Рассмотрим данный вопрос подробнее на примере поставки материальных ценностей бюджетному учреждению сторонней организацией. В данном случае встречная проверка должна включать ревизию приобретения, хранения, передачи, а также других возможных расходов, к примеру, транспортировку данных ценностей государственной или муниципальной организации.

Если же речь идет о работах и услугах преимущественно по строительству и ремонту, то в этом случае необходимо проверить затраты, связанные со стройматериалами, их приобретением и списанием. Кроме того, следует проверить выполнение работ через табель учета рабочего времени и другие документы.

Таким образом, сводится к минимуму возможность фальсификации документации, а значит, и сокрытия фактов незаконных платежных операций.

Следующим фундаментальным фактором является оформление изучаемых проверок, согласование документации на их проведение.

Для прояснения вышеуказанного вопроса целесообразно изучить положения административного регламента Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в этом аспекте.

Итак, в соответствии с пунктом 88 Регламента для назначения встречной проверки необходимо мотивированное обращение со стороны руководителя ревизионной группы к руководителю территориального органа Россфиннадзора, а в остальном, с точки зрения ее организации она практически полностью идентична ревизии, что в свою очередь предполагает следующее. 1) Получение разрешения руководителя территориального органа Россфиннадзора оформляется в виде соответствующего приказа 2) Оформление специального удостоверения на право встречной проверки 3) Составление рабочего плана встречной проверки 4) Оформления и подписание акта встречной проверки. Учитывая тот факт, что время встречной проверки включено в состав основной проверки, а ее качественный результат, с точки зрения объема выявленных нарушений, не всегда гарантирован, то мотивация к проведению встречных проверок со стороны ревизионных групп и их руководителей находится на весьма низком уровне.

По нашему мнению, целесообразно значительно упростить порядок согласования встречных проверок, особенно в тех случаях, когда это не требует со стороны контролирующей организации несения затрат по направлению сотрудника в командировку, тем самым повысить доступность данного инструмента для проверяющих.

Обоснование вышеуказанного предложения состоит прежде всего в том, что основная цель ревизии - определение законности платежных операций, а гарантировать эту самую законность в ряде случаев сложно без проведения встречной проверки. Таким образом, встречная проверка полностью отвечает целям и задачам основной ревизии, которая, в свою очередь, санкционирована в соответствии с требованиями нормативных актов до своего начала. В этой связи наличие иных согласовывающих процедур является избыточным, а потому не нужным.

В качестве альтернативы документальным основанием для встречной проверки могут служить документы, подтверждающие поступления, как наличных, так и безналичных бюджетных средств объекту встречной проверки, а также передачу ему предметов государственной и муниципальной собственности. Таким образом, количество операций по согласованию встречных проверок снизится более чем в два раза, вместо пяти процедур останется две: составление рабочего плана встречной проверки и оформления и подписание акта встречной проверки.

Во избежание избыточной нагрузки на объекты встречных проверок можно продолжить практику включения сроков их проведения в основное контрольное мероприятие, что будет служить определенным сдерживающим фактором, препятствующим проведению нецелесообразных и малоэффективных встречных проверок.

## Исследование показателей доверия бюджетному учреждению: методические подходы и апробация

Исследование показало, что большинство учреждений точнее 73,5%, можно отнести к дисциплинированным и, следовательно, заслуживающим доверия. Количество организаций из групп «Б» составило 14,2% аналогичный показатель группы «В» составил 9,0%. Доля организаций для групп «Г» и «Д» составила 0,6 и 1,9% соответственно

В этой связи считаем необходимым скорректировать трудозатраты с тем, чтобы сконцентрироваться на проблемных объектах. Как видно из таблицы, не было установлено нарушений в 20 учреждениях, на которые затрачено 319 человеко-дней проверок, а на 20 учреждений с наибольшим количеством нарушений затрачено 1193 человеко-часа. С учетом проведенных исследований можно говорить о введении более качественного контроля расходования времени на проведение тех или иных проверок, контрольных мероприятий. Следовательно, можно больше времени посвятить наиболее проблемным организациям, что должно повлечь за собой повышение качества проверок.

В целях подведения итогов и формирования окончательной модели оценки качества расходов, считаем необходимым вывести конечный алгоритм подсчета коэффициента доверия. Как показало исследование, уровень доверия изменяется исходя из попадания исследуемого учреждения в установленные группы от «А» до «Д» при ревизии финансово-хозяйственной деятельности и от группы «А» по «Г» при проверке отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности. При этом, как отмечалось выше, важно и отслеживание динамики коэффициента доверия в учреждении, поэтому итоговый показатель необходимо формировать следующим образом.

Бюджетное учреждение с рейтингом А+, где буква - показатель группы по рейтингу ревизии финансово-хозяйственной деятельности или отдельных ее вопросов. Плюс или минус характеризует направление динамики - положительное или отрицательное. Если организацией достигнуты самые высокие показатели и нарушений в учитываемых периодах не установлено, то следует отметить А0 если же динамика не однозначная в одном из периодов, к примеру, в одном положительная в другом отрицательная, то стоит отмечать группу с соответствующими знаками в хронологической последовательности.

Наличие высоких показателей доверия должно служить индикатором высокого качества работы данного учреждения и, соответственно, его должностных лиц, что в свою очередь означает возможность: - направлять в данные организации более значительные финансовые потоки для решения более амбициозных и ответственных задач; - продвигать наиболее успешных руководителей на более высокие и ответственные должности.

Аналогично, неудовлетворительные показатели должны свидетельствовать о том, что учреждение не может быть допущено к значительным финансовым потокам, а деятельность его должностных лиц должна быть исследовано более детально, что в дальнейшем может стать основанием для применения мер различной ответственности.

Отметим, что в части поощрения или, напротив, порицания руководства бюджетного учреждения, важно использовать показатели финансовой дисциплины и доверия только во взаимосвязи с другими показателями, чтобы избежать необоснованных кадровых и административных решений.

С целью повышения объективности показателей доверия и вместе с тем пресечения различных злоупотреблений со стороны сотрудников контролирующих государственных структур в формировании вышеуказанных показателей, считаем необходимым сделать информацию о результатах расчета данных величин общедоступной для общества, в частности, в сети Интернет.

Данное предложение в полной мере согласуется с принципом гласности государственного финансового контроля, закрепленного во многих нормативных документах как внутрироссийского, так и международного уровня.

Развивая данную мысль, стоит сказать, что для специалистов в области контроля, в частности, представителей соответствующих органов власти и правоохранительных служб, информация о принадлежности исследуемой организации к той или иной группе доверия, с той или иной динамикой, важно отразить ряд следующих ключевых параметров:

Открытость подобной информации позволит, по нашему мнению, достичь ряд положительных результатов. Во-первых, усилить координацию между различными ревизионными службами и по возможности объединять проверки, что, в свою очередь, снизит нагрузку на подконтрольное учреждение, позволит более комплексно и обстоятельно подойти к рассмотрению вопросов проверки, эффективнее добиться устранения нарушений, во-вторых, таким образом проще и эффективнее бороться с возможным проявлением дисбаланса внимания со стороны контролирующих структур, который выражается в том, что одни организации проверяются очень часто, в то время как другие не проверяются вовсе или недостаточно.

Опасность подобного явления очевидна и заключается, прежде всего, в том, что, с одной стороны, при недостаточности количества, а главное качества проверок, происходит подрыв принципа неотвратимости наказания за совершенные правонарушения, что, несомненно, недопустимо. С другой стороны, организации, которые подвергаются избыточному контролю, испытывают дополнительные неудобства, связанные с постоянным присутствием ревизоров, что также может негативно сказаться на работе учреждения.

Важно заметить, что наличие сведений о персональном составе ревизионной группы, осуществлявшей государственные полномочия по тем или иным вопросом, будет служить дополнительным сдерживающим фактором для коррупции и иных возможных злоупотреблений со стороны проверяющих.

Дополнительным аргументом в пользу открытия вышеуказанных сведений станет возможность эффективнее бороться с дублированием результатов проверок, когда выявленные ранее одной службой нарушения, также вторично записываются сотрудниками другой контролирующей организации со сходными полномочиями, что снижает мотивацию последних к эффективной работе с целью обнаружения новых недостатков, которые возможно имеют место в проверяемой организации.

## Оценка качества работы Межрегионального территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Краснодарском крае

В этом направлении сделан важный шаг, связанный со вступлением в силу поправок в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, в соответствии с которыми установлен пропорциональный размер штрафа за нецелевое использование средств. Введение такого же подхода для физических лиц сделает санкции более адекватными размерам нанесенного ущерба.

На сегодняшний день не остаточное внимание уделяется законодательному стимулированию добровольного устранения нарушений, в виде минимальных штрафных санкций и т.д. Между тем именно нормативно закрепленное смягчение административной ответственности в случае добровольного возмещение ущерба до завершения контрольного мероприятия, позволит решить или существенно упростить ряд проблемных вопросов.

Во-первых, позволит нарушителю возместить ущерб в максимально сжатые сроки, избежав при этом излишних судебных разбирательств.

Во-вторых, снизит нагрузку на судебные органы, позволив им сконцентрироваться на других, не менее важных аспектах своей деятельности.

В соответствии со статьёй 4.5 КоАП, административная ответственность наступает в течение года между моментом совершения соответствующей платёжной операции и моментом ее обнаружения, так как последующий контроль предполагает проверку ранее исполненных бюджетов. Таким образом, не всегда есть реальная возможность привлечь виновное лицо к административной ответственности, тем более практика контрольной и надзорной работы показывает, что большинство проверок (около 70%) проводится за двухлетний период.

Следовательно, следует увеличить срок давности по соответствующим нарушениям до трёх лет, чтобы у государства была реальная возможность привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности. В результате восстановится принцип неотвратимости наказания и, как следствие, укрепится финансовая дисциплина подконтрольных организаций.

Внедрение в практику бюджетирования ориентированного на результат, касается, в том числе, и органов финансового контроля, что обуславливает необходимость разработки модели для комплексной оценки результатов их деятельности. В настоящее время органы финансового контроля в отчетах о результатах своей деятельности приводят малоинформативные данные о суммах выявленных нарушений и общем числе контрольных мероприятий. Таким образом, модель оценки эффективности работы контрольно-ревизионных организаций должна отражать не только количественный, но и качественный состав выявленных нарушений во взаимосвязи с объемом финансирования и другими значимыми компонентами. Полученный результат точнее характеризует результаты контрольно-ревизионной работы уполномоченных структур. Результаты, полученные от практического применения данной модели, окажут существенную помощь в выявлении эффективных и неэффективных субъектов контроля. Очевидно, что обладая более или менее достоверной информацией о качестве работы контролирующей службы, можно более точно направить усилия с целью выявления и устранения проблемных моментов в деятельности органа финансового контроля. Данная модель создает предпосылки для заинтересованности исследуемых служб в росте качества проверок.

Очевидно, что установить полный контроль над всеми бюджетными потоками практически невозможно. Тем более, что даже гипотетическое решение такой задачи неизбежно создаст ряд проблем: необходимость многочисленного штата работников контрольно-ревизионных служб, содержание которого увеличивает расходную часть бюджета соответствующего уровня; - чрезмерно высокая административная нагрузка на объекты контроля (бюджетные организации) которые, кроме функции участников бюджетных отношений выполняют важнейшие социальные функции (образование, здравоохранение, правоохранительная деятельность и т.д.).

Таким образом, для обеспечения эффективного функционирования ГФК необходимо сформировать соответствующую систему отбора объектов контроля

На практике необходим дифференцированный подход к различным объектам контроля в зависимости от доведенных им лимитов бюджетных обязательств и качества использования данных ресурсов. Уровень финансовой дисциплины подконтрольной организации может быть обратно пропорционален вниманию со стороны органов контроля. Таким образом, целесообразно применять модель оценки показателей доверия бюджетополучателя, в которую включены количественные и качественные характеристики обнаруженных нарушений, а также скорость и полнота их устранения во взаимосвязи с объемом финансирования и другими существенными параметрами.

Вышеуказанные данные следует собирать и аккумулировать системно, анализируя динамику и скорость происходящих изменений, формируя, таким образом, финансовую историю объекта контроля. Качество такой истории может стать одним из критериев для проведения проверки, при этом качество кредитной истории имеет обратную зависимость по отношению к тщательности и масштабности планируемого контрольного мероприятия. Кроме того, данные финансовой истории позволяли бы выделить и сконцентрироваться на наиболее проблемных вопросах в работе бюджетной организации.

Помимо органов финансового контроля, вышеуказанная модель достаточно информативна для общества в целом, в аспекте качества расходов средств налогоплательщиков. Следовательно, данную модель модно рассматривать как один из факторов оценки работы того или иного руководителя бюджетной организации.