Асташова, Наталья Николаевна. Развитие государственного финансового контроля в условиях реформирования бюджетного процесса : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Асташова Наталья Николаевна; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2011.- 175 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/1180

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические аспекты развития государственного финансового контроля в условиях реформированиябюджетного процесса 10**

1.1. Содержание, цели и задачи государственного финансового контроля в современных условиях 10

1.2. Развитие подходов к управлению государственными финансовыми ресурсами 23

1.3. Мировой опыт финансового контроля в условиях перехода к результативному бюджетированию 36

**Глава 2. Прикладные аспекты функционирования органов государственного финансового контроля в Российской Федерации 51**

2.1. Институциональные особенности развития государственного финансового контроля в России 51

2.2. Специфика функционирования государственного финансового контроля в бюджетной сфере России 68

2.3. Проблемы развития государственного финансового контроля в условиях реформирования бюджетного процесса

на региональном уровне 87

**Глава 3. Направления развития государственного финансового контроля в Российской Федерации 104**

3.1. Развитие инструментария государственного финансового контроля в Российской Федерации 104

3.2. Совершенствование механизмов оценки эффективности бюджетных средств субъектов РФ при внедрении бюджетирования, ориентированного на результат 124

3.3. Параметры модели мониторинга эффективности и результативности использования бюджетных средств 135

Заключение 150

Список использованных источников и литературы 154

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что в современных условиях развитие государственного финансового контроля предопределяется необходимостью повышения эффективности государственного управления, задачами реформирования общественного сектора экономики, включая бюджетный процесс и всей системы управления государственными (муниципальными) финансами в целом. С учетом этих обстоятельств, роль государственного финансового контроля заключается не только в поддержании законности и целевого использования бюджетных средств, но также в выявлении резервов роста эффективности и результативности государственных расходов, обеспечении успешной стратегии управления.

В последние годы в России предприняты важные шаги по реформированию государственного управления и бюджетного процесса, внедрению новых инструментов бюджетирования и финансового контроля, структурированию органов государственного финансового контроля, совершенствованию практики проведения контрольных мероприятий. Однако проблема практической реализации результативного бюджетирования остается достаточно острой, в том числе и в связи с асимметричностью использования новых подходов в управлении бюджетными средствами в субъектах РФ.

Развитие государственного финансового контроля в бюджетной сфере должно способствовать максимально полной реализации потенциала результативного бюджетирования на всех уровнях управления общественными финансами, быть дополнительным фильтром в процессе уточнения и совершенствования его инструментария, обеспечивать рост качества управления бюджетными средствами. Но это также повышает требования и к государственному финансовому контролю, к его механизмам, инструментарию, методологической, методической и информационной базе, взаимодействию субъектов контроля и т.д. Этим обусловливается актуальность темы, ее теоретическая и практическая значимость.

Степень разработанности проблемы. В последнее время большинство стран мира проводит административные и бюджетные реформы. Тематика результативного бюджетирования, в том числе и как вектора развития финансового контроля, стала предметом теоретических и прикладных исследований, представленных в работах Гарамфалви Л., Даймонда Дж., Джонсона Р., Мэнинга Н., Парисона Н., Премчанда А., Спэкмэна М., Трет-нера К.Х., Юнгмана Й. и др.

В отечественной науке направления совершенствования государственного финансового контроля в условиях бюджетной реформы исследуются в

трудах Агапцова С.А., Быстрякова А.Я., Воронина Ю.М., Жукова В.А., Кузьминова Я.И., Кулекеева Ж.А., Лариной С.Е., Мамишева А.В., Мешал-киной Р.Е., Погосяна Н.Д., Рябухина С.Н., Саунина А.Н., Синевой Е.Н., Соковиковой Н.Ф., Степашина СВ., Столярова Н.С., Хорина А.Н., Шеремета А.Д., Шохина СО. и др.

Вместе с тем, несмотря на повышенный интерес к проблемам государственного финансового контроля, многие вопросы теоретического и практического характера еще не решены. В современных разработках в основном акцентируется внимание на общих правилах реализации отдельных контрольных процедур, но при этом недостаточно полно с позиций контроля исследуются такие стадии управления общественными финансами, как их планирование, исполнение, мотивация, регулирование, особенно на региональном уровне. Требуется также определенность методических подходов к выявлению эффективности бюджетных расходов, что позволит развить потенциал аудита эффективности и скоординировать деятельность контрольных органов в бюджетной сфере.

Актуальность и недостаточная степень разработанности изучаемой проблемы в теории и практике государственного финансового контроля предопределили выбор темы, цель и задачи диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования заключается в обобщении теоретических подходов и прикладных аспектов государственного финансового контроля в условиях реформирования бюджетного процесса и на этой основе обоснование практических рекомендаций по его развитию в Российской Федерации.

Достижение данной цели предполагает решение следующих задач:

уточнить содержательные характеристики государственного финансового контроля и направленность его развития в условиях реформирования бюджетного процесса;

обобщить и критически осмыслить возможности адаптации зарубежного опыта развития государственного финансового контроля к отечественной бюджетной практике;

систематизировать проблемы функционирования государственного финансового контроля с позиций внедрения результативного бюджетирования;

раскрыть основные направления развития инструментария государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации,

выработать предложения по совершенствованию механизмов оценки эффективности бюджетных расходов, применяемых в деятельности орга-

нов государственного финансового контроля на региональном уровне;

- аргументировать параметры модели мониторинга эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Объектом исследования является институты и механизмы государственного финансового контроля, направленные на совершенствование деятельности участников бюджетного процесса в условиях его реформирования.

Предметом исследования являются финансово-экономические отношения между участниками бюджетного процесса, возникающие при проведении государственного финансового контроля при внедрении результативного бюджетирования.

Область исследования диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 -финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п. 2.1. «Развитие структурных элементов общегосударственных, территориальных и местных финансов»; 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов»; п. 2.22. «Институциональные основы развития государственного финансового мониторинга и контроля».

Теоретико-методологическую основу исследования составляют положения фундаментальных и прикладных исследований отечественных и зарубежных ученых в области теории государственных финансов и финансового контроля, его развития в условиях административной и бюджетной реформ. В работе использованы принципы диалектического, системного и логического подходов, сравнительный, статистический и ситуационный анализ, метод экспертных оценок.

Информационной базой исследования являются нормативно-правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, регулирующие вопросы государственного финансового контроля, официальная статистическая отчетность, информация Минфина России, Минрегиона России, контрольно-счетных органов, отраслевых и функциональных подразделений региональных органов власти и управления, материалы монографических исследований, научно-практических конференций, специализированных периодических изданий, официальных сайтов интернет-ресурсов.

Основные научные результаты, полученные автором, и их научная новизна состоят в следующем:

- конкретизированы особенности государственного финансового контроля в условиях перехода к результативному бюджетированию: расшире-

ниє задач контроля; повышение роли превентивной и регулятивной функций; увеличение временных рамок контроля; развитие его инструментария на всех уровнях государственного управления; рост значимости аналитической составляющей и информационной обеспеченности контроля эффективности и результативности бюджетных расходов, программ и деятельности органов власти и управления; совершенствование взаимодействия органов государственного контроля различного уровня и уточнение их компетенций;

аргументировано, что развитие государственного финансового контроля является необходимым условием реализации потенциала результативного бюджетирования; оно происходит по последовательным стадиям, в рамках которых, с учетом появления новых реалий, механизмы контроля постоянно совершенствуются, в результате чего происходит упорядочение системы внешнего контроля, качественные изменения внутреннего, а затем и ведомственного контроля. Доказано, что современные требования к контролю за использованием государственных финансовых средств на основе результативно-ориентированного управления актуализируют необходимость гармонизации методической базы финансового контроля, институциональной определенности и скоординированной деятельности органов государственного финансового контроля;

выявлены проблемы развития государственного финансового контроля в условиях реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, среди которых наиболее принципиальными определены: асимметричность и различная степень качества информационного поля для предварительного контроля по вертикали бюджетной системы; бессистемность введения мониторинга, оценки и контроля эффективности и результативности бюджетных расходов (программ), затрудняющая действенное использование этих механизмов в бюджетном процессе и порождающая доминирование ведомственных интересов при осуществлении текущего контроля; ограниченность применения всего комплекса процедур аудита эффективности при последующем контроле на региональном уровне;

- обоснованы направления развития инструментария государственного  
финансового контроля в субъектах Российской Федерации: формирование  
единых методических основ проведения аудита эффективности и подходов  
к стандартизации качества контроля; синхронизация принципов и основа  
ний различных систем оценки эффективности и мониторинга реализации  
бюджетных программ, предоставления государственных (муниципальных)  
услуг; расширение практики совместных мероприятий на уровне кон  
трольно-счетных органов по вертикали бюджетной системы и вовлечение

в этот процесс финансовых органов государственного управления; создание структур внутреннего контроля в бюджетных учреждениях; повышение роли внешнего контроля за деятельностью автономных учреждений;

- предложены меры по совершенствованию механизмов оценки эффективности и результативности бюджетных расходов на региональном уровне, включающие: построение взаимосвязанной системы целеполагания, критериев и показателей оценки деятельности органов власти и бюджетополучателей; координация принципов, целей, методического и информационного обеспечения внешнего и внутреннего контроля эффективности; применение инструментария мониторинга государственных расходов на всех стадиях бюджетного процесса, в том числе для выявления потребности в предоставлении бюджетных услуг, обоснования инициатив органов власти и управления по изменению их финансирования, формирования системности и преемственности контрольных мероприятий.

Практическая значимость исследования состоит в том, что положения и выводы, изложенные в диссертации, доведены до конкретных рекомендаций по развитию механизмов управления бюджетными ресурсами посредством инструментария государственного финансового контроля, в частности: методическому обеспечению программ контрольных мероприятий по выявлению эффективности бюджетных расходов; формированию отчетности по результатам деятельности органов финансового контроля; мониторингу результативности использования бюджетных средств; подготовке документов, планирующих деятельность органов государственной власти и управления на среднесрочную перспективу.

Отдельные теоретические положения и результаты проведенного исследования могут быть использованы при обосновании внесения изменений и дополнений в нормативно-правовые акты, определяющие организацию и функционирование государственного финансового контроля на федеральном и региональном уровнях. Материалы диссертации могут найти практическое применение в учебном процессе вузов при изучении таких дисциплин, как «Государственный финансовый контроль», «Государственные и муниципальные финансы», при реализации программ повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Апробация результатов исследования. Выводы и положения диссертации, предложения, аргументированные в исследовании, обсуждались на научно-практических конференциях всероссийского (Всероссийская научно-практическая конференция «Формирование рынка аудиторских услуг в инновационной экономике: методология, практика и подготовка кадров»,

Тюмень, ноябрь 2011 г.) и международного уровней (IV-я Международная научная конференция «Актуальные вопросы современной экономической науки», Липецк, февраль 2011 г.), на кафедре экономики и финансов общественного сектора РАНХиГС при Президенте РФ, были опубликованы в научных изданиях.

Материалы диссертационного исследования используются в практической деятельности Счетной палаты Тюменской области, в учебном процессе в Тюменском филиале РАНХиГС в рамках подготовки студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление», повышения квалификации государственных гражданских служащих, что подтверждено соответствующими справками.

Основные теоретические, методические положения и практические выводы диссертации изложены в семи публикациях автора общим объемом 4,3 п.л., в том числе в пяти статьях в ведущих рецензируемых журналах ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации. ^

Структура диссертационной работы определяется общей концепцией, поставленными задачами и логикой исследования. Она состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы', приложений. Ее содержание раскрывается в следующей последовательности.

Введение

## Развитие подходов к управлению государственными финансовыми ресурсами

В таких условиях переход на программный бюджет требует максимальной концентрации на развитии прикладных аспектов применения программно-целевого метода, взвещенного анализа проблематики процесса разработки и реализации бюджетных программ, а также учета опыта Счетной палаты РФ (контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований) по вопросам оценки эффективности реализации бюджетных целевых программ.

С 2004 г. введены Доклады органов власти о результатах и основных направлениях деятельности (далее - ДРОНД). В ДРОНД должны быть обоснованы индикаторы достижения целей и задач деятельности ведомств, количественные показатели, которые обусловлены определенной системой критериев. Иными словами, показатели должны удовлетворять нормативно прописанным требованиям адекватности, точности, объективности, достоверности, однозначности, экономичности, сопоставимости, своевременности и регулярности, уникальности. Уже наличие столь «емкой» системы критериев формирует определенные трудности при установлении показателей достижения результатов. Это приводит к тому, что показатели постоянно уточняются (даже в рамках одного финансового года), а сами доклады до сих пор носят формальный характер. В то же время значение ДРОНД беспрецедентно, поскольку их содержание отражает все параметры БОР и является, по сути, программой его реализации. Именно доклады содержат анализ текущего исполнения расходных обязательств и программу их развития на среднесрочную перспективу.

Другая группа инструментов БОР - стандартизация государственных (муниципальных) услуг и государственное (муниципальное) задание - являются относительно новыми в отечественной бюджетной практике, и стали обязательными для применения с 2009 г. Кроме того, Бюджетный кодекс РФ предусматривает возможность выделения бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг не только бюджетным учреждениям, что расширяет возможности использования данного инструмента. Через механизм государственного задания возможно предоставление субсидий автономным учреждениям, другим организациям, которые являются некоммерческими.

В отношении стандартизации государственных (муниципальных) услуг подчеркнем следующее. Предоставление определенного набора социальных услуг населению является основной функцией любого государства. Для обеспечения единых на всей территории России требований к объему и качеству предоставляемых государством бесплатных социальных услуг, для обеспечения реализации соответствующих социальных гарантий и прав граждан, финансируемых из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, остается актуальной задача разработки системы минимальных социальных стандартов и финансовых нормативов. В разных документах на протяжении ряда лет Правительство РФ включало пункт о необходимости разработки данных стандартов в одно из направлений реформирования общественных финансов.2 Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (2010 г.) определил базовые требования к стандартам предоставления государственной или муници пальной услуги. Однако до сих пор отсутствует единая необходимая нормативная и методическая база для стандартизации услуг, предоставляемых органами исполнительной власти всех уровней, каждый уровень публичной власти самостоятельно определяет и регламентирует подходы к данному процессу. Отсутствие единообразия в стандартизации качества и доступности государственных (муниципальных) услуг не позволяет; упорядочить и конкретизировать обусловленные нормативными правовыми актами обязательства органов исполнительной власти перед обществом; проводить сопоставимый анализ качества предоставления бюджетных услуг в территориальном разрезе; выявить реальные потребности общества в качестве данных услуг и необходимых объемах их финансирования. Заметим также, что согласно концептуальным документам Правительства РФ, только к 2013 г. планируется инвентаризировать принятые на всех уровнях управления стандарты качества предоставления бюджетных услуг, обобщить их и предложить соответствующие методические рекомендации.

Таким образом, предлагаемые методы и процедуры результативного бюджетирования требуют практической отработки. Важно, что на фоне устойчивости в сбалансированности бюджета, нужны преобразования системы государственного управления, включая государственный финансовый контроль. И логика реформирования, и мировой опыт показывают, что прежде, чем новые финансовые полномочия передавать органам исполнительной власти, особенно на местах, повсеместно должна быть создана адекватная система контроля. Форсированное внедрение нового инструментария без соответствующей системы контроля может привести к ослаблению бюджетной дисциплины, подотчетности, снижению прозрачности в управлении бюджетными средствами, неоправданному усложнению администрирования со стороны органов власти.

## Мировой опыт финансового контроля в условиях перехода к результативному бюджетированию

Необходимо отметить, что регионы получают средства и доходы от управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом. Эти государственные (муниципальные) финансовые и материальные ресурсы необходимо тщательно контролировать в целях наиболее эффективного их использования . Поэтому институт региональных (муниципальных) КСО имеет большой потенциал и в силу своего статуса может наиболее полно реализовать основные принципы государственного финансового контроля - законности, рациональности и эффективности использования бюджетных средств и государственной (муниципальной) собственности.

Из Бюджетного кодекса РФ следует, что законодательные органы субъектов РФ вправе формировать и определять правовой статус создаваемых кон-тгюльных органов, что привело к вариативности их правового регулирования, до недавнего времени две трети КСО являлись самостоятельными, одна треть входила в состав законодательных органов. В ряде субъектов РФ роль КСО сводилась к подготовке материалов по поручению законодательного органа.

Важным моментом является и то, что совершенствование законодательной базы деятельности контрольно-счетных органов осуществлялось без уста-новленных федеральным законом общих принципов и подходов. Определенные изменения в существующую практику вносит новое федеральное законо 76 дательство. Развитие требований и новаций федерального законодательства определяет, что все КСО субъектов РФ должны обладать правами юридического лица. Законодательным органам субъектов РФ следует внести изменения в региональное законодательство с целью исключения несоответствий и противоречий требованиям нового закона.

Нами сделан выборочный анализ законов субъектов РФ о КСО. Данный анализ, а также представленная в литературе экспертиза конституций и уставов субъектов РФ, региональных законов о контрольных функциях органа законодательной власти показывает, что до недавнего времени в них были представлены различные варианты регулирования. Иногда законодательство субъектов РФ вообще не содержало норм о КСО и их деятельности (Ставропольский край, Аст-раханская область). Можно выделить только два субъекта (Тюменская и Влади-мирская области), где до федеральных законодательных инициатив содержался набор норм, обеспечивающих статусные характеристики контрольно-счетных органов и закрепление их полномочии.

На нащ взгляд, целесообразно и дальще соверщенствовать федеральное законодательство путем введения дополнительных норм, предусматривающих подробное регулирование в конституциях (уставах) субъектов РФ организационных и функционалъных вопросов региональных и муниципальных КСО.

Но даже с принятием новых законодательных инициатив необходимо развивать практику скоординированной работы КСО субъектов РФ и укреплять сотрудничество между ними. В документах АКСОР подчеркивается, что к объективным условиям ее создания относятся как необходимостъ усиления государственного финансового контроля за использованием бюджетных средств и собственности, формирования на базе государственного финансового контроля одного

77 из важнейших механизмов экономической и социальной политики государства, так и важность применения единых обоснованных стандартов и методик. Центральная задача данной ассоциации - содействие в формировании унифицированной системы контроля за бюджетами бюджетной системы РФ, методологическое обеспечение принятия единых стандартов и методических подходов в контрольно-ревизионной и экспортно-аналитической деятельности, оказание правовой, методической и методологической помощи органам государственной власти субъектов РФ в разработке проектов документов по созданию и совершенствованию органов государственного контроля.

Еще одно условие обеспечения взаимодействия - единообразие осуществления финансового контроля на всех уровнях формирования и использования бюджетных и иных государственных средств. Экономически и юридически единообразие контроля определяется положениями Конституции РФ о финансовом регулировании, которое находится в федеральном ведении, и единством бюджетной системы страны. Единообразие предполагает наличие правил (стандартов) контроля, обязательных для исполнения всеми участниками контрольного процесса. Они нужны для того, чтобы контроль использования государственных средств помогал не только руководству конкретной организации, но и способствовал соблюдению общегосударственных интересов. Пока таких правил нет, но принятый в 2011 г. Федеральный закон, предписывает обязательное применение стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Причем в проекте закона (ст. 11) предполагалось, что стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля по проведению финансового аудита, аудита эффективности использования государственных и муниципальных средств, общих правил проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий разрабатываются Счетной палатой РФ при участии КСО, утверждаются Коллегией Счетной палаты РФ и подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ.

## Специфика функционирования государственного финансового контроля в бюджетной сфере России

Вопрос создания современной обоснованной методологической базы государственного финансового контроля является одним из приоритетных для Счетной палаты РФ, которой только за 1996-2004 гг. были разработаны 207 методи-ческих документов, из них 160 - в последние 4 года (77% от общего числа)3, включая указания по финансовым проверкам в министерствах, ведомствах и организациях, по проведению всех форм контроля федерального бюджета, и аудита эффективности использования государственных средств.

Методические документы Счетной палаты РФ, направляются в КСО субъектов РФ через Ассоциацию контрольно-счетных органов России с целью обмена опытом и рекомендаций. Не вызывает сомнения, что аудит эффективности в своей практике должны применять не только органы внешнего финансового контроля (Счетная палата РФ и КСО субъектов РФ), но и все органы финансового контроля в стране, на всех звеньях бюджетной системы. А это предполагает создание единых методических основ проведения аудита эффективности, ориентированных на все уровни бюджетной системы.

Работа Счетной палаты РФ по проведению аудита эффективности в настоящее время развивается в двух направлениях: включение элементов эффективности в основную аудиторскую работу4 и изучение конкретных федеральных целевых программ.5 На первом этапе внедрения и использования практики аудита эффективно 116 сти проводятся подготовительные мероприятия, осуществляется разработка показателей результативности, формулировка целей и направлений аудита, опреде-ляется формат учета затрат на оказание услуг; обозначаются требования к информации и информационное поле анализа. Параллельно должна происходить разработка стандартов аудита эффективности деятельности, методик его проведения, предложений по изменению нормативно-правовой базы. Здесь же формируется система требований к квалификации инспекторов и ревизоров.

На втором этапе возможны экспериментальные контрольные мероприятия. Рекомендации, представленные по результатам проверок, могут не стать основанием для санкций, однако они включаются в процесс обсуждения деятельности организаций.

На третьем этапе аудит эффективности полностью включен в систему контрольных мероприятий в рамках бюджетного процесса.

Возрастание роли аудита эффективности связано также с тем, что с развитием казначейской системы происходит упорядочение учета движения средств в государственном секторе, создание предпосылок для использования потенциала внутреннего контроля в системе исполнительной власти. Однако эти процессы требуют совершенствования законодательной базы с целью укрепления независимости Счетной палаты РФ и повышения ее прав на проведение аудита эффективности, Опыт Счетной палаты РФ в области аудита эффективности имеет особую роль в оценке имеющихся систем критериев, показателей эффективности для оценки деятельности или реализации программ.

Направления и возможные этапы практического внедрения аудита эффективности, по документам Счетной палаты РФ, включают в себя планирование, определение сфер и предмета аудита, стадии предварительного исследования и практического внедрения, подготовку проекта отчета и его окончательный, контрольный этап. Таким образом, при проведении аудита эффективности использования государственных средств можно выделить четыре этапа: подготовка и планирование аудита эффективности (1 этап); непосредственно проведение аудита эффективности (2 этап); оформление документов по результатам проведения аудита эффективности (3 этап); контроль за выполнением ре 117 комендаций по аудиту эффективности (4 этап).

Аудит эффективности обычно проводится в среднем в течение 12 меся-цев На этапе планирования должны быть определены тема и объекты проверки, цели и масштаб аудита, соответствующие критерии аудита. В связи с от сутствием общеустановленных методик и критериев, в настоящее время при проведении аудита эффективности КСО для каждого направления проверки разрабатываются свои показатели и критерии эффективности, которые должны быть четкими, надежными, нейтральными, понятными и достаточными. С помощью выбранных критериев производится оценка: объемов нанесенного ущерба объемов неэффективно использованных средств, потенциального экономического эффекта предложений по повышению эффективности деятельности подконтрольного объекта.

Отдельные административных и служебных регламентов. Концепция административных регламентов, также как и аудита эффективности, нацелена на повышение ре зультативности исполнительной власти путем установления действенных механизмов контроля деятельности и результатов работы государственных органов. Наличие действующего административного аспекты аудита эффективности очень близки к проблематике регламента органа исполнительной власти позволит сделать процедуру аудита эффективности его деятельности регулярной и в большей степени стандартной процедурой.

Несмотря на достигнутые успехи в проведении финансового контроля, и, в частности аудита эффективности , необходимо отметить, что на сегодняшний день аудит эффективности в России не только не исчерпывает всех задач бюджетной реформы и реформы бюджетного процесса, но и сам по себе этих проблем решить не в состоянии. Аудит эффективности позволяет выявить СИ туации неэффективного расходования бюджетных средств, привлечь внимание общества, но поскольку он не встроен органически во всю систему принятия бюджетных решений, то непосредственно повлиять на решения, принимаемые бюджетополучателями и распорядителями бюджетных средств, органами зако Ежегодно Счетная палата РФ проводит более 500 контрольных мероприятий; в проверке участвуют, как правило, группы из 3-4 инспекторов с которыми проводятся специальные занятия для тестирования и опытной апробации новых МЄТОДИК информационных систем для улучшения сбора и анализа данных в ходе проверок. нодательной и исполнительной власти, сам по себе аудит эффективности не может. Необходимо, чтобы механизмы аудита были органически дополнены другими принципиально новыми для нашей страны механизмами стимулов и принятия решений на всех уровнях бюджетного процесса, которые ориентировали бы на эффективность результатов.

## Совершенствование механизмов оценки эффективности бюджетных средств субъектов РФ при внедрении бюджетирования, ориентированного на результат

Аналогичные направления предусмотрены и в России в действующей Концепции развития межбюджетных отношений2, в которой, в частности, заявлена необходимость: - осуществления мониторинга исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ в условиях кризиса; - создание индикаторов использования в бюджетном процессе инструментов бюджетирования по результатам, в системе мониторинга эффективности бюджетных расходов в субъектах РФ, а также показателей оценки качества управления. Показатели такой оценки должны содержать доклады ГРБС о результатах и основных направлениях деятельности и обоснования бюджетных ассигнований; - учета в качестве одного из индикаторов темпа роста доли расходов бюджетов субъектов РФ, формируемых в соответствии с принципами бюджетирования на резулътате; - включения в систему индикаторов показателей состояния нормативно-правового обеспечения бюджетного процесса в субъектах РФ, финансового состояния регионов и результаты проверок контрольно-надзорных органов. - формирования рейтинга субъектов РФ на основании мониторинга качества управления бюджетным процессом, что предусматривает выделение субъектов РФ в 3 группы в зависимости от полученной оценки; - создания системы поощрения в отношении субъекта РФ с высокой степенью качества управления бюджетным процессом; - предъявления требований по разработке и принятию в установленные сроки мер по повышению качества управления бюджетным процессом для группы субъектов РФ со средней степенью качества управления бюджетным процессом в тех сферах, в которых качество управления оценено на низком уровне; - вынесения предписания о ненадлежащем качестве управления бюджетным процессом субъекту РФ с низкой степенью качества управления бюджетным процессом с требованием принятия мер по устранению ими недостатков организации и осуществления бюджетного процесса с условием осуществления обязательного аудита эффективности использования бюджетных средств и принятия программы повышения качества управления бюджетным процессом; - возможности внесения предложения Министерством финансов РФ высшему должностному лицу субъекта РФ о рассмотрении вопроса о соответствии руководителя финансового органа субъекта РФ в связи с низкой степенью качества управления бюджетным процессом; - размещения результатов рейтинга субъектов РФ по качеству управления бюджетным процессом на официальном сайте Министерства финансов РФ в сети Интернет.

В целях повышения качества управления бюджетным процессом в очередной раз ставится вопрос о совершенствовании организации государственного и муниципального контроля. В этих целях предусмотрено: во-первых - уточнить порядок формирования контрольных органов субъектов РФ и муниципалъных образований, а также их полномочия; во-вторых - в целях повышения результативности государственного (муниципального) финансового контроля и обеспечения единства подходов к его организации и осуществлению - установление единых регламентов по выполнению функций государственного (муниципального) финансового контроля.

В соответствии с вышеуказанной Концепцией, Министерством финансов РФ разработан и утвержден порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, который определяет процедуру проведения оценки качества управления региональными финансами. Оценка качества характеризует следующие аспекты (направления) управления региональными финансами: бюджетное планирование; исполнение бюджета; управление государственным долгом; финансовые взаимоотнощения с муниципальными образованиями; управление государственной собственностью и оказание государственных услуг; прозрачность бюджетного процесса.

Комплексная оценка качества определяется по формуле, с учетом значений индикаторов по каждому направлению. На основании комплексной оценки субъекту РФ присваивается степень качества управления региональными финансами. По результатам оценки составляется рейтинг субъектов РФ по качеству управления региональными финансами, в котором субъекты РФ ранжируются в соответствии с полученными значениями оценки (1-я, 2-я и 3-я степень качества). По итогам мониторинга, проведенного Минфином РФ за 2010 г., составлен рейтинг субъектов РФ и определено; 24 субъекта РФ с высоким качеством организации бюджетного процесса ; 38 - с надлежащим качеством организации бюджетного процесса; 21 - с низким качеством организации бюджетного процесса .

Основными положительными итогами проведения мониторинга и оценки качества управления региональными финансами, можно считать различные эффекты: - «воспитательный» - стимулирование администраций к улучшению соответствующих показателей; - «экономический» - информация о соблюдении Бюджетного кодекса РФ и степени качества управления территориальными финансами учитывается при привлечении администрации в новые проекты; - «методологический» - федеральные системы мониторинга стимулируют появление систем мониторинга управления финансов на региональном уровне.

Недостатком является то, что положения, содержащиеся в вышеназванных документах по оценке деятельности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, к сожалению, повторяют уже существующие и в целом недостаточно работоспособные модели мониторинга. Не просматриваются в данных документах, на наш взгляд, результаты предоставления общест венных услуг и анализ соотношения цены и качества оказываемых услуг. Индикаторы мониторинга не содержат механизма обратной связи между органами исполнительной власти и потребителями услуг общественного сектора, в то время как управление результатами следует определять как инструмент достижения этих целей. Показатели, предлагаемые в качестве измерителей результатов деятельности нельзя назвать ясными, понятными, ориентированными на результат, обоснованными, точными и поддающимися проверке. В то время как основной задачей регионов является предоставление необходимых общественных благ при оптимальном соотношении цены и качества оказываемых услуг, методики регионального мониторингов, в силу того, что они разрабатываются федеральным центром, учитывают, прежде всего, направления, приоритетные для федерального центра. Существующие на сегодняшний день разрозненные модели мониторинга увеличивают затраты на их проведение, приводят к формализму, дезориентируют потенциальных потребителей результатов мониторинга. Эта проблема актуальна и для проведения финансового контроля.

Основной целью системного мониторинга предоставления услуг, анализа ценовых и качественных характеристик оказания услуг, является создание механизма оптимизации их предоставления и мотивации к совершенствованию этого процесса.