Платонова, Светлана Евгеньевна. Механизм совершенствования государственного финансового контроля : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Платонова Светлана Евгеньевна; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов].- Москва, 2013. - 123 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Государственный финансовый контроль в системе управления государственными финансами 11**

1.1. Государственный финансовый контроль: сущность и финансовое содержание 11

1.2. Механизм реализации государственного финансового контроля 26

1.3. Сравнительный анализ функционирования системы государственного финансового контроля: российская и международная практика 33

**Глава 2. Анализ результативности системы государственного финансового контроля 44**

2.1. Методики оценки эффективности государственного финансового контроля 44

2.2. Тестирование критериев оценки эффективности деятельности органов ГФК 53

2.3. Организация государственного финансового контроля территориальными управлениями Федеральной службы финансово-бюджетного надзора. 68

**Глава 3. Основные направления совершенствования государственного финансового контроля 82**

3.1. Механизм совершенствования системы ГФК и его составляющие 82

3.2. Унификация процедур осуществления контрольного мониторинга 90

3.3.Показатели оценки эффективности работников, осуществляющих контрольные мероприятия 98

Заключение 110

Библиографический список 115

* [Механизм реализации государственного финансового контроля](http://www.dslib.net/finansy/mehanizm-sovershenstvovanija-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolja.html#5294431)
* [Сравнительный анализ функционирования системы государственного финансового контроля: российская и международная практика](http://www.dslib.net/finansy/mehanizm-sovershenstvovanija-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolja.html#5294432)
* [Тестирование критериев оценки эффективности деятельности органов ГФК](http://www.dslib.net/finansy/mehanizm-sovershenstvovanija-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolja.html#5294433)
* [Унификация процедур осуществления контрольного мониторинга](http://www.dslib.net/finansy/mehanizm-sovershenstvovanija-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolja.html#5294434)

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. И в российской и в международной практике на протяжении многих лет существовал государственный финансовый контроль, и как любая деятельность, в том числе и экономическая, подвергался оценке (проверке) его эффективности.

Сам факт того, что в результате работы органов государственного финансового контроля выявляются финансовые нарушения и их структура такова, что в ней присутствуют и нецелевое использование бюджетных средств, и неправомерное их использование, и другие статьи, говорит о том, что вопросы повышения эффективности бюджетного процесса и в частности оценки эффективности деятельности самого государственного финансового контроля приобретают особую актуальность.

Проведённые изменения системы планирования, внедрение прогрессивных форм организации бюджетного процесса повышают требования и к организации контрольных процедур. Говоря о повышении эффективности системы государственного финансового контроля, необходимо, прежде всего, разграничить понятия «эффективность государственного финансового контроля» - как эффективность осуществления бюджетных расходов, реализации бюджетных программ, и «эффективность деятельности органов, осуществляющих государственный финансовый контроль». В настоящей работе рассмотрена проблема эффективности деятельности органов ГФК.

В свете проведённых реформ бюджетной сферы встаёт насущная потребность обеспечения государственного финансового контроля современными методами осуществления всех видов контрольных мероприятий. Так в ходе проведения проверок, ревизий, внимание контроля сосредоточено в основном на фактах нарушений. При этом опускаются причины возникновения выявленных нарушений, что лишает возможность применения превентивных мер в системе.

Являясь неотъемлемым элементом системы управления государственными финансами, государственный финансовый контроль сам по себе выступает открытой изменяющейся системой. Действие эффективного государственного финансового контроля, помимо выявления недостатков и нарушений, предполагает решать ряд серьезнейших задач государственного управления, таких как исследование эффективности формирования и управления общественными денежными и материальными ценностями, выявление резервов для дальнейшего улучшения качества жизни населения страны.

Российская практика организации государственного финансового контроля должна учитывать международный опыт, уровень развития финансовых отношений внутри страны, и уровень развития международных отношений, не снижая достигнутой эффективности системы, что само по себе является достаточно сложной задачей.

Это обусловливает актуальность темы исследования, его цель и задачи.

Степень научной разработанности проблемы. Анализ известных подходов к определению и оценке эффективности государственного финансового контроля показал, что существует множество методов, используемых в современной науке, и практически каждый из них имеет своих сторонников и противников. Статистические методы оценки описали Ф.Л. Дефлиз, Г.Р. Дженик, В.М. О'Рейлли, М.Б. Хирш. Критериальный подход был исследован Э.А. Арене, Дж. К. Лоббек.

Отечественная наука в рамках проблемы эффективности государственного финансового контроля, взаимосвязей субъектов финансовых отношений и контроля эффективности, представлена исследованиями таких учёных как, В.В.Бурцев, А.Я.Быстряков, Ю.В.Воронин, А.Г.Грязнова,

1. П.Горегляд, В.А.Жуков, В.В. Ковалёв, А.Л.Кудрин, М.В.Мельник,
2. П.Опёнышев, Н.Д.Пагосян, В.М.Родионова А.Д.Шеремет, С.О.Шохин, П.Н.Шуляк, и др.

Несмотря на обилие работ, посвящённых государственному финансовому контролю, остаются нерешёнными вопросы функций государственного финансового контроля, существенно расходятся во мнении авторы в части оценки эффективности государственного финансового контроля, а также подвергаются критике нормативно-правовые основы деятельности отдельных контрольных органов Российской Федерации.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании действенных элементов механизма повышения эффективности системы государственной финансово-контрольной деятельности. Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих задач:

* 1. Исследовать экономическую и организационную сущность категории «Государственный финансовый контроль»;
  2. Исследовать подходы к оценке эффективности государственного финансового контроля и провести их тестирование на примере Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Межрегионального территориального управления Росфиннадзора в Краснодарском крае;
  3. На основе изучения исторического опыта становления государственного финансового контроля и опыта развитых стран сформулировать и обосновать направления повышения эффективности системы государственного финансового контроля;
  4. Сформулировать принципы, методический подход построения механизма эффективной системы органов государственного финансового контроля, обосновать необходимость его применения;
  5. Разработать показатели оценки эффективности работы органов государственного финансового контроля при осуществлении контрольных мероприятий.

Объектом является существующая система государственного финансового контроля.

Предметом выступают связи и взаимоотношения органов, осуществляющих государственный финансовый контроль в рамках их

полномочий.

Область исследования диссертационной работы соответствует пункту 1.2. «Структуры финансовой системы и органы управления финансовой системой», пункту 1.5. «Финансовые институты: теория, методология, закономерности развития и совершенствование управления», пункту 1.7. «Инфраструктурные аспекты финансовой системы» Паспорта научной специальности ВАК Министерства образования и науки РФ по специальности 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит.

Теоретико-методологической основой исследования стали труды отечественных и зарубежных учёных, специалистов-практиков организации контрольной деятельности, научные методы реформ государственного финансового контроля.

При обработке эмпирических данных нами были использованы приемы экономического анализа, методы обследования, обобщения, сравнения и логического подхода к изучаемой теме. Кроме того, как методологическую базу проводимых расчётов автор использовал разработанные методы оценки эффективности В.Бурцева, С.Шохина, В.А.Жукова, С.П.Опёнышева, М.Мельник, М.Васильевой.

Для достоверности результатов исследования в работе применены приёмы количественного и качественного анализа и их графического отображения.

Информационную базу исследования составили официальные данные Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Межрегионального территориального управления Росфиннадзора в Краснодарском крае, которые были проанализированы, обобщены и использованы в диссертации, а также личный опыт автора, полученный во время работы в Межрегиональном территориальном управлении Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Краснодарском крае, материалы научно-практических конференций и периодической печати, монографические исследования отечественных и зарубежных ученых.

Нормативная база диссертационного исследования состоит из Федеральных законов Российской Федерации, Указов и Постановлений Президента РФ, Правительства РФ, данных официальных сетевых ресурсов.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в разработке и обосновании комплекса мероприятий, призванных способствовать повышению эффективности механизма совершенствования системы государственного финансового контроля.

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

1. уточнено понятие «государственный финансовый контроль» в свете проводимой реформы бюджетного процесса: автор формулирует его как совокупность непрерывных превентивных, текущих и последующих контрольных действий уполномоченных государственных, региональных, местных органов государственной власти, способствующих качественному управлению государственными финансами на всех уровнях и всех этапах формирования и использования финансов.

* + - 1. Эмпирически доказано, что применение показателей оценки эффективности государственного финансового контроля, в расчёте которых использованы такие составляющие, как суммы выявленных нарушений (в т.ч. неправомерное использование средств, нецелевое использования средств, недостача и недопоступление средств в бюджет), не несёт в себе объективности. Так, при нулевых значениях этих составляющих, показатели оценки эффективности ГФК принимают отрицательное и/или нулевое значение или имеют обратную динамику, что даёт противоположную оценку реальному положению дел.

Таким образом, в систему показателей оценки эффективности работы органов ГФК необходимо в первую очередь включать абсолютный показатель «предотвращённые потери», который по определению характеризует работу органов финансового контроля, связанную с организацией превентивных мероприятий, например таких как, методическая поддержка участников финансовых отношений.

Разработан и обоснован комплексный элемент механизма совершенствования государственного финансового контроля, основывающийся на принципах научной обоснованности, правовой возможности и экономической необходимости, комплексности планирования и оценки эффективности, принципе единства, непрерывности, точности, системности. Такой комплексный элемент - это процесс «сопровождения эффективности», имеющий чёткую иерархию, ориентированную на параметр «результат». Сопровождение эффективности определён нами как процесс, включающий в себя процедуры государственного финансового контроля, мониторинга, и экспертизы, выстроенные в соответствии с особенностями движения государственных финансов. Процесс «сопровождения эффективности» призван обеспечить максимальный запланированный полезный результат на каждом выделенном этапе движения государственных финансов. Таким образом, внедрение процесса сопровождения эффективности который должен приобрести трёхмерную содержательность: 1) контроль; 2) мониторинг; 3) экспертиза, и будет выступать основополагающим элементом механизма совершенствования ГФК.

Разработана функциональная модель организации контрольного мониторинга в системе государственного финансового контроля, в рамках которой определены организационно-методические аспекты проведения контрольного мониторинга, схема проведения контрольного мониторинга, закреплены функции подразделения, осуществляющего контрольный мониторинг, и функции главного распорядителя бюджетных средств.

Предложено внедрение разработанных организационно- экономических показателей эффективности работы государственного финансового контроля Краснодарского края, которые учитывают нормативы затрат времени на контрольное мероприятие, фактический период проведения контрольного мероприятия, а также показатель неэффективного выполнения контрольного мероприятия.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что рассмотренные пути совершенствования государственного финансового контроля и сделанные выводы позволят обновить и расширить существующие научные представления о системе государственного финансового контроля и могут служить для дальнейшего теоретического анализа и развития системы государственного финансового контроля.

Практическая значимость исследования определяется актуальностью поставленных задач и уровнем их разрешения, а также методической и организационной направленностью выводов, вытекающих из предоставленного исследования. Методические разработки и рекомендации по совершенствованию системы государственного финансового контроля, взаимоотношений органов, осуществляющих государственный финансовый контроль, имеют большое значение для развития экономики страны.

Их использование позволяет целенаправленно и последовательно производить совершенствование системы государственного финансового контроля для эффективной его деятельности, применять показатели оценки эффективности работы органов государственного финансового контроля при осуществлении контрольных мероприятий, рассмотреть совершенствование методологической базы для развития государственного финансового контроля.

Результаты диссертационного исследования используются в учебном процессе при подготовке бакалавров по направлению «Экономика» профиля «Финансы и кредит» и магистров по программам «Финансовое управление в секторах экономики», «Финансы и кредит» в РУДН.

Апробация результатов диссертационного исследования. Отдельные практические предложения диссертационного исследования были использованы автором (и используются в настоящее время) при проведении ревизий и проверок в 2008 - 2012 годах в работе Межрегионального территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Краснодарском крае.

Результаты диссертационного исследования получили положительную оценку на Международной научно-практической конференции в Софии (2011г.), положения и выводы диссертации обсуждались на заседаниях кафедры «Финансы и кредит» Российского университета дружбы народов.

Исследованные аспекты проблематики диссертации нашли отражение в научных статьях автора, опубликованных в периодических научных изданиях и сборниках научных трудов. Всего по теме диссертационного исследования опубликовано 6 работ общим объемом 1,9 п.л., в том числе две работы объемом 0,8 п.л. в журналах из перечня рецензируемых научных журналов, определенного ВАК Министерства образования и науки России.

Структура и объем работы отражают логику построения исследования и определены целью и задачами работы. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка. Диссертация изложена на 123 страницах, включает в себя 11 таблиц, 17 рисунков. При подготовке диссертации использованы 110 источников.

## Механизм реализации государственного финансового контроля

Государственный финансовый контроль является составной частью системы управления национальной экономикой, служит основой финансовой стабильности и реализации установленных политических целей правительства. Предпосылкой возникновения государственного финансового контроля (ГФК) выступает контрольная функция финансов за формированием, распределением и использованием финансовых средств всех административных уровней.

Определение финансового контроля нашло различное отражение в трудах ряда российских ученых. Так Н.Д. Погосян считает, что «контроль в сфере финансов можно определить как совокупность регулярных и непрерывных процессов, посредством которых их участники в легитимной форме обеспечивают эффективное функционирование государственного сектора, а также иных хозяйствующих субъектов» .

По мнению А.Н. Козырина, «под финансовым контролем следует понимать осуществляемую с использованием специфических организационных форм и методов деятельность государственных органов, а в ряде случаев и негосударственных органов, наделенных законом соответствующими полномочиями в целях законности и достоверности финансовых операций, объективной оценки экономической эффективности финансово-хозяйственной деятельности и выявления резервов ее повышения, увеличения доходных поступлений в бюджет и сохранности государственной собственности» .

С.О. Шохин под финансовым контролем понимает многоаспектную межотраслевую систему надзора наделенных контрольными функциями государственных и общественных органов за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, учреждений и организаций с целью объективной оценки экономической эффективности их деятельности, установления законности и целесообразности хозяйственных и финансовых операций и выявления резервов доходов государственного бюджета .

Ковалев В.В. определяет финансовый контроль не только как оценку правомерности финансовых действий, но и дополняет их аналитическим аспектом: финансовый контроль представляет собой совокупность мероприятий по организации соблюдения финансового законодательства и финансовой дисциплины всех субъектов хозяйствования и управления, а также оценку эффективности финансовых операций и целесообразности произведенных расходов . Наиболее подробно отражена сущность финансового контроля В.М. Родионовой. «Финансовый контроль – это совокупность действий и операций по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм и методов его организации» .

М.В. Романовский и О.В. Врублевская дают определение бюджетного контроля как составную часть в осуществлении государственного финансового контроля, представляющего собой совокупность мероприятий, проводимых государственными органами по проверке законности, целесообразности и эффективности действий в образовании, распределении и использовании денежных фондов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местных органов самоуправления, выявление резервов увеличения доходных статей.

В научной литературе советского периода, да и в настоящее время, финансовый контроль формулируется, как одна из форм контроля рублем. Однако это не в полной мере соответствует действительности. Основное предназначение государственного финансового контроля заключается в отношениях, регулируемых финансовым правом, в осуществлении проверки выполнения финансовых обязательств перед государством и органами местного управления, а также организациями и гражданами.

Поэтому осуществляются проверки экономической эффективности использования денежных ресурсов государства субъектами Российской Федерации. При проведении проверок проверяется порядок совершения финансовых операций, расчетов и сохранность денежных средств, выявляются внутрихозяйственные резервы, контролируется экономное и эффективное использование материальных и денежных средств, устранение и предупреждение нарушений финансовой дисциплины. Поэтому трудно согласиться со знаком равенства между финансовым контролем и контролем рублем .

Л.Н. Овсянников считает, что государственный финансовый контроль – это реализация права государства законными путями защищать свои финансовые интересы и финансовые интересы своих граждан через систему законодательных, организационных, административных и правоохранительных мер .

В определенном смысле государственный финансовый контроль – это деятельность, контролирующая кругооборот финансовых ресурсов государства.

В нашем понимании государственный финансовый контроль - это деятельность органов государственной власти, а также подразделений внутреннего контроля государственных организаций, регламентированная соответствующими нормативно - правовыми актами. и направленная на пополнение доходов в бюджеты разных уровней, на объективной оценке деятельности объекта контроля, экономической эффективности совершаемых хозяйственных операций для выявления резервов и недопущению потерь и нарушений, и осуществляемая посредством различных форм и методов контроля. Это деятельность призвана обеспечивать эффективное функционирование государственного сектора и хозяйственных субъектов, использующих государственные средства и реализации права государства законными путями осуществлять контроль над финансовыми потоками и соблюдением имущественных прав.

Таким образом, сформулируем определение государственного финансового контроля: совокупность непрерывных превентивных, текущих и последующих контрольных действий уполномоченных государственных, региональных, местных органов государственной власти, способствующих качественному управлению государственными финансами на всех уровнях и всех этапах движения финансовых ресурсов.

В связи с принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации сделан шаг вперед в формировании правовой базы финансовой деятельности государства и государственного финансового контроля в частности. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации - это деятельность государственных органов и органов местного самоуправления, регламентированная правовыми нормами по контролю над формированием, распределением, целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов, государственной и муниципальной собственности, основной целью которого является выявление и предупреждение финансовых нарушений на подконтрольных объектах для экономической стабилизации в стране.

Расходы при осуществлении деятельности государственного финансового контроля могут быть оправданы путем результативной и экономически эффективной его деятельностью.

## Сравнительный анализ функционирования системы государственного финансового контроля: российская и международная практика

В российских исследованиях и разработках по поводу эффективности государственного финансового контроля известны в основном критериальные оценки в разных проявлениях. Так С. Шохин обосновывает применение следующих показателей (применительно к Счётной палате РФ): 1. уровень полноты исполнения палатой своих функций; 2. уровень автоматизации ее контрольных мероприятий; 3. уровень своевременности и полноты перечисления бюджетных средств их получателям; 4. уровень нецелевых расходов бюджетных средств за некоторый период времени

В. Бурцев предлагает оценивать эффективность ГФК с помощью двух показателей : - прямой эффект, т.е. сумма возмещенных государству средств минус затраты на контроль; - упреждение ненужных расходов и других недостатков в управлении государственными финансовыми потоками и финансово-хозяйственной деятельностью экономических субъектов.

В. Жуков и С. Опенышев наиболее продвинулись в исследовании и разработке оценки эффективности ГФК. Их предложение, в части оценки суммарного эффекта, состоящего из социального, экономического и организационного эффектов, используются многими авторами при проведении исследований в области ГФК. По их мнению, социальный эффект может быть выражен в количественном значении (абсолютные или относительные показатели) и будет отражать улучшение социальной среды. На наш взгляд, если говорить об эффективности ГФК, социальный эффект можно определить как косвенный или выразить в составе экономического эффекта, что позволит производить действительно количественную оценку такого эффекта. В результате осуществления процедур государственного финансового контроля в конечном итоге происходит оценка целевого характера использования средств и достижение поставленной цели конкретного расходования. Государственный финансовый контроль призван выявлять нецелевое использование бюджетных средств, таким образом, указывая на нарушения, что должно поддерживать в необходимом объёме финансовые потоки для реализации социальных программ: здравоохранения, пенсионного обеспечения, образования, однако практически всегда выявление нарушений происходит пост-фактум. Таким образом, социальные условия изменяются только в результате реализации самого расходования (программы, проекта), а оценка социального эффекта может быть произведена при исследовании эффективности конкретной бюджетной программы (расходования бюджетных средств). Подтверждая наше утверждение можно привести мнение М. Васильевой : социальный эффект, достигаемый контрольными органами, является частью общего (совокупного) социального эффекта, который в свою очередь представляет собой трудно-выделяемую часть эффекта экономического.

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

М. Мельник выделяет три критерия эффективности ГФК: результативность, экономичность и продуктивность. Причём обязательно необходимо соблюдение последовательности оценок. Результативность (как программы, так и органа финансового контроля) предполагает соответствие полученных результатов, тем которые ожидались. Экономичность – это снижение затрат на реализацию программы (проверки). Продуктивность означает затраты на выход готовой продукции. Интересно мнение Ю. Воронина. Он вводит новый критерий – «двойственность». Этот критерий – результат контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической работы органов ГФК. В. Жуков и С. Опенышев также в своих работах выделяют критерии, сходные с критериями Ю.Воронина: результативность, экономичность и двойственность.

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

М. Васильева предлагает использовать понятие промежуточного эффекта в составе суммарного организационного эффекта, и добавляет расчёт оценки отложенного организационного эффекта . Так, суммарный промежуточный организационный эффект представляет собой разницу между суммой возвращённых в бюджет денежных средств и затрат на проведение контрольного мероприятия. А отложенный организационный эффект - это дополнительные средства, полученные в результате улучшения деятельности объекта контроля. Расчёт этого показателя производится как дисконтирование суммы превышения экономии бюджетных средств, возникающей в связи с улучшением деятельности объекта контроля непосредственно от реализации контрольной деятельности над расходами соответствующего бюджета. В коэффициенте дисконтирования применяется ставка рефинансирования ЦБ РФ.

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

## Тестирование критериев оценки эффективности деятельности органов ГФК

Итак - Механизм совершенствования государственного финансового контроля, включающий в себя организационно-экономическую и финансовую составляющую, должен быть основан на определённых принципах, содержать определённые этапы, обозначенных субъектов, и набор установленных стандартизированных процедур при внутреннем и внешнем взаимодействии.

Автор считает, что Механизм совершенствования системы ГФК должен быть основан на следующих принципах. Принцип научной обоснованности предполагает учет действия системы развития общества, глубокое изучение и использование достижений современной отечественной и зарубежной науки, ориентирование на достижение организационно и социально-экономического эффектов. Для деятельности государственных контрольных органов это означает изучение и использование современных инструментов, приёмов и методов непосредственно в работе, обеспечивающих бесперебойность и эффективность деятельности, таких как: соответствующее программное обеспечение, научно обоснованные подходы к контролю и оплате труда, унифицированные стандарты, инструкции, регламенты и др.

Принцип правовой возможности и экономической необходимости отражает законность применяемых методик, их соответствие государственным задачам и концепции реформирования бюджетной системы страны. Для органов государственного финансового контроля это означает мониторинг, изучение, анализ соответствия внедряемых методик действующему законодательству. Принцип комплексности планирования и оценки эффективности профессиональной деятельности органов ГФК означает единство всех мероприятий в рамках процесса и четкость взаимосвязи этих элементов, что в означает связь входных и выходных данных: на базе фактических данных о проведённых проверках производится анализ эффективности деятельности соответствующих подразделений органов ГФК, а на основе аналитической информации вносятся изменения в планы, разрабатываются корректирующие мероприятия.

Принцип единства предполагает системный характер движения информации, основанный на координации подразделений в процессе осуществления деятельности органами ГФК на горизонтальном уровне (например, информация о выявленных несоответствиях требований инструктивного материала, федеральному законодательству поступает в подразделение, занимающееся нормотворческой деятельностью, там дорабатываются несоответствия и вносятся изменения в таковые), и, соответственно, формирование и передача информационного потока в рамках управленческой иерархии (отчёты о проведённых проверках бюджетных средств). Принцип непрерывности заключается в том, что процессы планирования, экспертизы, аудита эффективности носят постоянный характер в рамках установленного цикла (несение бюджетных расходов, реализации бюджетной программы / проекта). Принцип точности предполагает конкретность и детальность результатов осуществления деятельности органами ГФК в той степени, в какой это позволяют внешние и внутренние условия деятельности. Принцип системности. Должны быть изложены в системной последовательности все этапы осуществления деятельности органами ГФК: планирование проверок, проведение проверок, выявление нарушений, выявление несоответствия нормативной инструкционной составляющей, анализ данных, разработка мероприятий с обозначением персональной ответственности (разработка корректирующих воздействий), контроль исполнения мероприятий, планирование показателей эффективности. Сообразуясь с названием разрабатываемого механизма – доработка и дополнение действующего механизма совершенствования государственного финансового контроля является целью нашей работы. Системный подход к исследованию проблемы выражался его поэлементном аспекте. Так, во второй главе показатели деятельности органов ГФК были всесторонне проанализированы в разрезе параметров известных критериев оценки эффективности ГФК. Процесс осуществления деятельности органов ГФК был разбит на составляющие. Структурный аспект системного подхода выражается в подходе на основе «вход» - «выход». Как было уже отмечено во введении диссертационного исследования, эффективность ГФК – понятие, включающее в себя две составляющие: эффективность расходования бюджетных средств (или реализованных или реализующихся программ) и эффективность работы органов ГФК (как профессиональная деятельность). В таком контексте понятие «эффективность» должно быть однозначно разделено и иметь свои методики оценки, как количественные, так и качественные.

В отношении повышения эффективности бюджетных расходов, правительством РФ сделаны очень важные шаги, которые проявились во внедрении программного подхода (программное бюджетирование). Стратегические государственные цели выражаются в формировании целевых программ, расходы по которым структурируются на основе детализированной бюджетной классификации, что позволит наиболее прозрачно отразить содержание цепочки «затраты – результат» . Для поддержания заданных параметров целевых программ на протяжении их реализации встаёт вопрос о содержательности процесса сопровождения. Автор считает возможным назвать такой процесс «сопровождение эффективности», включающий в себя предварительную экспертизу, плановые проверки, ревизии, контроль, мониторинг реализации, экспертизу реализованного проекта. Участники (субъекты) механизма: органы ГФК, экспертные агентства (привлечённые независимые эксперты, могут быть ВУЗы, НИИ, профессиональные эксперты – аккредитованные); аккредитованные аудиторы. Субъекты взаимодействуют между собой, выполняя определённый набор установленных стандартизированных процедур: экспертизу на входе, мониторинг реализации (расходования бюджетных средств), плановые проверки, ревизии и контроль и экспертиза по окончании реализации программы (проекта).

## Унификация процедур осуществления контрольного мониторинга

Кроме того, должна быть проведена систематизация возможностей и препятствий устранения выявленных несоответствий для понимания дальнейшего сценария реализации программы (проекта), осуществления деятельности мониторируемого органа или предприятия.

Третий этап подразумевает использование как количественных, так и качественных методов оценки достижимости установленных показателей. Их комбинирование и интеграция проводится в рамках разработки сценариев. Обобщая результаты проведённого мониторинга, должны быть разработаны корректирующие мероприятия и приняты корректирующие действия.

Подразделение, осуществляющее контрольный мониторинг в системе государственного финансового контроля вырабатывает рекомендации по непосредственной организации такого контрольного мониторинга и реализации положений, заложенных в функциональный блок «Организационно-методические аспекты проведения контрольного мониторинга в системе ГФК», разрабатывает программы и осуществляет обучение, аттестацию, переподготовку, повышение квалификации служащих, проводящих мониторинг, а также осуществляет внешний надзор за соблюдением требований разработанных рекомендаций (Рис. 3.4).

Уточнение блока «подразделение, осуществляющее контрольный мониторинг в системе ГФК» Источник: разработано автором. За главными распорядителями бюджетных средств, которые выступают конечными потребителями информации контрольного мониторинга, закреплены следующие функции, представленные на рисунке 3.5. оценки эффективности работников, осуществляющих контрольные мероприятия

Что касается другой составляющей эффективности ГФК – эффективность органов ГФК (как профессиональной деятельности), несомненно, количественная оценка такого эффекта должна выражаться в виде конкретных показателях (критериях). Такие показатели в достаточно обширном количестве предложены зарубежными и отечественными учёными и практиками (см. глава 2). Как было представлено во второй глав, показатели эффективности, принимают отрицательные значения при отсутствии нарушений в финансово-бюджетной сфере, подконтрольной государственному финансовому контролю. Логично предполагать, что согласно такому подходу нарушения должны быть всегда. Так, с одной стороны, размер бюджетных средств, возвращённых в бюджеты по результатам проведённых проверок, показывает профессионализм контрольных органов с другой стороны - низкий уровень профессионализма отдельных участников бюджетного процесса, или неэффективность такого процесса, как на входе, так и в процессе реализации – что ещё более печально. Параметр – количество выявленных нарушений, а тем более увеличение такого показателя – также противоречит понятию «бюджетная эффективность». Ещё одна особенность оценки эффективности ГФК (как профессиональной деятельности) – все эффекты (социально-экономический, организационный, и т.д.) в основном носят отложенный характер. Т.е. по результатам проверок принимаемые меры будут иметь количественно и качественно выраженный эффект лишь спустя определённое время (причём в разных ситуациях время может очень сильно отличаться). Тогда такой показатель, как соотношение средств, возвращённых в бюджет с затратами на содержание органов ГФК в отчётном периоде не будет отражать достоверность эффективности. Таким образом, в классическом определении понятия «эффективность» как соотношение выхода продукта на количество произведённых на него затрат применять нецелесообразно. Здесь необходимо сделать акцент на профессионализм кадрового состава, организационные компоненты системы ГФК (такие составные элементы, как время, затраченное на проведение проверок, скорость прохождения информации, и т.д.). Такие параметры могут быть подвержены изменениям в лучшую сторону только при применении унификации подходов и процедур.

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

Так для работников, осуществляющих контрольные мероприятия, эффективность работы должна оцениваться также и по эффективному использованию рабочего времени, для этого введем некоторые новые показатели (для репрезентативности, сведём предлагаемую систему показателей в таблицу 3.4.).