

Ключевые слова:

государственный финансовый контроль,
эффективность государственного
финансового контроля,
эффективность бюджетных расходов

К. Е. Захаров, аспирант кафедры «Финансы»
Академии бюджета и казначейства Минфина России,
главный специалист Департамента финансов
Правительства Москвы
(e-mail: zakharof@bk.ru)

Государственный финансовый контроль: подходы к оценке эффективности

Россия ощущает влияние глобального финансового кризиса, который стал одной из главных проблем монетарных властей. И среди таких серьезных вопросов, как экономическая стабильность, своевременная выплата заработной платы и сохранение социальной направленности расходов, возникает еще один — контроль за расходованием бюджетных средств.

Как отметил Президент России Д. Медведев в своем Бюджетном послании о бюджетной политике в 2010-2012 годах от 25.05.2009 г., ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за эффективное расходование средств снижается. В ряде субъектов Российской Федерации и муниципальных образований управление бюджетным процессом остается на низком уровне, не осуществляется внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов¹. Еще в 2006 г. д. э. н., профессор М. П. Афанасьев в своем исследовании отмечал, что «развитие системы государственных финансов показало, что в условиях ограниченности ресурсов важно контролировать не только целевой характер их использования, но и его эффективность»².

Проводимая в России бюджетная реформа выявила потребность в повышении эффективности расходования бюджетных средств и эффективности государственного финансового контроля.

¹ Медведев Д. А. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах (<http://www.kremlin.ru/acts/4187>).

² Афанасьев М. П., Криворогов И. В. Модернизация государственных финансов. — М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2008. — С. 250.

Эффективность государственного финансового контроля можно определить с помощью методов оценки эффективности финансового контроля, используемых как в зарубежных странах, так и в России. Эти методы отражены в следующих концепциях:

— концепция определения и оценки неэффективности финансового контроля и аудита, предложенная Дж. Робертсоном;

— концепция определения и оценки эффективности финансового контроля и аудита, предложенная Ф. Дефлизом, Г. Джеником, В. О'Рейлли, М. Хиршем;

— концепция критериальной оценки эффективности финансового контроля, обоснованная Э. Аренсом и Дж. Лоббеком;

— концепция определения и оценки эффективности государственного финансового контроля, разработанная В. Жуковым и С. Опенышевым, а также концепции М. Мельник, Ю. Воронина.

Дж. Робертсон предложил определять эффективность финансового контроля методом оценки риска неэффективности внутреннего контроля и риска неэффективности финансового контроля. По его мнению, риск неэффективности внутреннего контроля определяется оценкой программы внутреннего контроля учреждения, изучением ее недостатков и анализом самой системы внутреннего контроля.

Оценку риска неэффективности финансового контроля Дж. Робертсон видит как вероятность того, что система контроля учреждения не позволит выявить существенные ошибки и недостатки в отчетности. Для этого анализируется контрольная среда учреждения — «набор характеристик, которые определяют служебные взаимоотношения»³, система бухгалтерского учета учреждения и процедуры контроля.

«Конечная оценка системы внутреннего контроля компании — определение уровня риска неэффективности контроля (CR)...»⁴. Этот риск служит элементом модели риска, предложенной Дж. Робертсоном:

$$AR = IR \times CR \times DR, \quad (1)$$

где IR — риск неэффективности внутреннего контроля;

DR — вероятность того, что проверяющий не обнаружит ошибки, допущенные и не выявленные проверяемой организацией.

Данная оценка выражает мнение проверяющего об эффективности всей системы контроля учреждения. Кроме того, проверяющий должен оценить риск неэффективности системы внутреннего контроля IR , который определяется как вероятность возникновения ошибок в системе учета. IR обычно трудно оценить, проверяющий рассматривает его в комбинации с оценкой риска неэффективности внешнего контроля.

Ф. Дефлиз, Г. Дженик, В. О'Рейлли, М. Хирш предлагают оценивать эффективность финансового контроля статистическими и нестатистическими методами. Статистический метод, называемый «выборочной проверкой по качественному признаку»⁵, заключается в том, что при проверке эффективности контроля применяется «оценка действительной пропорции какого-либо признака в генеральной совокупности»⁶. При этом признак должен быть точно определен и иметь возможность быть подтвержденным.

³ Робертсон Дж. Аудит / пер. с англ. — М.: КPMG; Аудиторская фирма «Контакт», 1993. — С. 137.

⁴ Там же, с. 143.

⁵ Аудит Монтгомери. Дефлиз Ф. Л., Дженик Г. Р., О'Рейлли В. М., Хирш М. Б. / пер. с англ. — М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997. — С. 252.

⁶ Там же, с. 252.

Затем «результаты выборочной совокупности проецируются на генеральную совокупность (образца) и статистические расчеты, выполненные для измерения точности и надежности результатов сделанной выборки»⁷.

При проверках эффективности контроля отклонение от предписанной процедуры измеряется в коэффициентах пропорционального соотношения. Например, в выборке, состоящей из 100 счетов на оплату, отсутствие доказательств правомочности открытия одного счета обычно выражается в размере 1 % отклонения от образца (1/100). Поскольку применяется процедура контроля, процентные вычисления являются удобным средством для определения результатов проверки.

Действительная степень отклонения в совокупности может быть выше или ниже степени отклонения, обнаруженной в выборке. С помощью статистической модели можно сделать заключение о том, насколько высокой может быть степень отклонения при заданном уровне надежности.

При статистическом методе осуществляется определение объема выборки по качественным признакам. По мнению Ф. Дефлиза, Г. Дженика, В. О'Рейлли и М. Хирша, необходимо определить диапазон, в котором находится действительная степень отклонения (то есть соответствующая высшей или низшей границе отклонения) или, если этого недостаточно, проверить, превышает действительная степень отклонения некоторый допустимый уровень или находится ниже него.

Существует два наиболее распространенных метода статистической выборки:

- выбор случайного номера;
- систематический отбор.

«При выборе случайных номеров ... необходим их источник, например, таблицы случайных чисел или компьютерная программа для образования таковых, а также схема, которая устанавливает поединичное соответствие между случайно выбранным номером и конкретным элементом совокупности.

При систематическом отборе единиц совокупности аудитор вычисляет интервал (n) путем деления объема генеральной совокупности на объем выборочной совокупности, тем самым определяя отправную точку между интервалом 1 и n , а затем методично отбирает каждый n -й элемент во всей совокупности, которая подвергается проверке».⁸

По мнению Ф. Дефлиза, Г. Дженика, В. О'Рейлли, М. Хирша нестатистический метод заключается в том, что показатели объема выборки отбираются по показателям, которые использовались «...в аналогичных ситуациях, связанных с выполнением другого задания...»⁹.

Хотелось бы отметить, что независимо от того, какие методы применяются (статистические или нестатистические), они должны экстраполироваться на генеральную совокупность. Поскольку заключение, основанное на результатах выборки, относится только к совокупности, из которой взяты элементы, важно выявить генеральную совокупность, то есть количество элементов, о которых нужна информация.

Результаты выборки для проверки эффективности контроля вычисляются с учетом степени отклонений, которые определяются делением количества отклонений, выявленных в выборочной совокупности, на ее объем. Степень отклонения выборочной совокупности является лучшей оценкой степени отклонения всей выбранной совокупности.

⁷ Аудит Монтгомери. Дефлиз Ф. Л., Дженик Г. Р., О'Рейлли В. М., Хирш М. Б. / пер. с англ. — М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997. — С. 252.

⁸ Там же, с. 257.

⁹ Там же, с. 277.

Э. Аренс и Дж. Лоббек предложили оценивать эффективность финансового контроля методом выборки и установки критериев эффективности. В своем исследовании они предложили такие источники критериев, как:

- «сложившаяся характеристика»¹⁰, заключающаяся в том, насколько виды деятельности, ее организация стали лучше или хуже;
- «сопоставимая производительность»¹¹ — хозяйствующие субъекты, в которых выполняется финансовый контроль, по большей части не являются единственными в своей области деятельности, поэтому показатели их производительности можно сравнить с аналогичными показателями сходных хозяйствующих субъектов и в результате оценить производительность проверяемого объекта.
- «обсуждение и согласование» — применяется в том случае, когда «разрабатывать объективные критерии сложно и дорого»¹². Тогда их получают просто путем обсуждения и согласования.

Анализируя изложенные выше концепции, можно сделать вывод, что каждая из концепций отличается своеобразием, но большинство из них пока не может быть реализовано в отечественной практике государственного финансового контроля. Так, для применения концепции оценки риска неэффективности контроля необходимо организовать переподготовку специалистов, что потребует определенных усилий и дополнительных средств. Анализ и определение эффективности финансового контроля статистическими и нестатистическими методами — также достаточно трудоемкий процесс.

В настоящее время в практике оценки эффективности финансового контроля можно использовать концепцию критериальной оценки эффективности, предложенную Э. Аренсом и Дж. Лоббеком — это один из простейших и малозатратных, но действенных методов. Эффективность определяется путем установки критериев для данной области работы учреждения, его характеристик, организации работы и т. д.

Перейдем к концепции определения эффективности государственного финансового контроля на основе отечественного опыта. Рассмотрим работы В. Жукова и С. Опеньшева, а также М. Мельник и Ю. Воронина, которые, по мнению автора, наиболее всесторонне изучили вопросы эффективности государственного финансового контроля. К оценке его эффективности эти исследователи предлагают подойти различными методами, в каждом из которых используется свой инструментарий.

М. Мельник в своем исследовании предлагает оценивать эффективность государственного финансового контроля по критериям результативности, экономичности и продуктивности. Оценка эффективности, по ее мнению, «подразумевает прежде всего оценку результативности деятельности или программы, то есть оценку того, в какой степени полученные результаты соответствуют тем, которые ожидалось»¹³. Результативность отражает степень достижения целей учреждения (как общих, так и предельно детализированных).

М. Мельник предлагает после оценки результативности определять экономичность и продуктивность. Экономичность рассматривается как снижение затрат при сохранении требуемого качества продукции. «Экономичное приобретение ресурсов вносит свой вклад в эффективность, поскольку минимизация стоимости используемых ресурсов соответственно уменьшает стоимость получаемых результатов»¹⁴.

¹⁰ Аренс Э. А., Лоббек Дж. К. и др. *Аудит / пер. с англ.* — М.: Финансы и статистика, 2003. — С. 546.

¹¹ Там же, с. 546.

¹² Там же, с. 547.

¹³ Иванова Е. И., Мельник М. В., Шлейников В. И. *Аудит эффективности в рыночной экономике: учебн. пособие / под ред. С. И. Гайдаржи.* — М.: КНОРУС, 2007. — С. 65.

¹⁴ Там же, с. 65.

Продуктивность означает оптимальный результат вложения ресурсов, другими словами, продуктивность можно рассматривать как «соотношение между выходом товаров, услуг и других результатов и использованными на их производство ресурсами»¹⁵. По мнению М. Мельник, «повышение продуктивности позволит достичь желаемых результатов затратами меньшего количества ресурсов или достичь больших результатов на то же количество ресурсов»¹⁶.

Ю. Воронин также выделяет общие критерии эффективности государственного финансового контроля, такие как результативность, экономичность и новый критерий — действенность. Результативность он рассматривает как «своевременное и качественное достижение установленных социально-экономических целей и поставленных задач»¹⁷.

Экономичность, по мнению Ю. Воронина, позволяет оценить, насколько экономно используются государственные ресурсы, находящиеся в распоряжении организации. «Экономичной считается такая деятельность, при осуществлении которой для достижения услуг установленного качества используется меньше государственных средств»¹⁸.

Новый критерий «действенность», выделенный Ю. Ворониным, определяется им как «реализация результатов контрольно-ревизионной и экспертно-аналитической деятельности»¹⁹ — это количество исполненных представлений и предписаний; объем средств, возвращенных в бюджет; объем средств, возвращенных на лицевые счета.

Критерии, предложенные М. Мельник и Ю. Ворониным, необходимо дополнить новым критерием, таким как критерий «соответствия». С помощью этого критерия должно определяться относительное соответствие результативности, экономичности, продуктивности и действенности сходных видов деятельности или программ, а также проводиться анализ полученных результатов.

В. Жуков и С. Опенышев в своем исследовании предлагают такой методический подход: выделяется структура эффективности государственного финансового контроля, включающая в себя «народнохозяйственную эффективность и эффективность работ органов государственного финансового контроля»²⁰. При проведении государственного финансового контроля, по их мнению, можно получить сумму эффектов, которые классифицируются как:

- социальный эффект;
- организационный эффект;
- экономический эффект.

Кроме того, также можно определить промежуточную эффективность деятельности органов государственного финансового контроля.

Социальный эффект государственного финансового контроля определяется как изменение (улучшение) социальной среды в результате проведения проверок. Социальный эффект можно рассматривать как «степень достижения поставленных целей, определенного социального эффекта в процентном или абсолютном выражении (как конкретный результат в отношении всего населения или определенной группы

¹⁵ Афанасьев М. П. *Государственный финансовый контроль (материалы к лекциям)*. — М.: ГУ-ВШЭ, 2006. — С. 70.

¹⁶ Иванова Е. И., Мельник М. В., Шлейников В. И. *Аудит эффективности в рыночной экономике: учебн. пособие / под ред. С. И. Гайдаржи*. — М.: КНОРУС, 2007. — С. 65.

¹⁷ Воронин Ю. М. *Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики*. — М.: Финансовый контроль, 2005. — С. 223.

¹⁸ Там же, с. 222.

¹⁹ Там же, с. 223.

²⁰ Жуков В. А., Опенышев С. П. *Государственный финансовый контроль*. М.: 1999. — С. 319; Степашин С. В., Столяров Н. С., Шохин С. О., Жуков В. А. *Государственный финансовый контроль: учебник для вузов*. СПб.: Питер, 2004. — С. 468.

людей, получивших выгоду...)»²¹. По результатам проверок к лицам, нарушившим финансовое законодательство, могут применяться меры дисциплинарного взыскания, административной ответственности, вплоть до увольнения и привлечения к уголовной ответственности.

В обществе формируется больше доверия к государству, поскольку оно (общество) видит реальные результаты деятельности власти. Кроме того, государственный финансовый контроль пресекает нецелевое использование средств, предусмотренных на федеральные программы, приоритетные проекты и другие цели, что поддерживает развитие таких социальных направлений, как здравоохранение, образование, пенсионное обеспечение и др.

Организационный эффект выражается в том, что по итогам проверок предлагаются и осуществляются меры, улучшающие структуру исполнительной власти, в результате чего сокращаются излишние звенья управления или создаются новые, действующие более эффективно.

Экономический эффект определяется как экономия бюджетных и внебюджетных средств органами исполнительной власти и бюджетными учреждениями, что является результатом улучшения их деятельности.

Промежуточная эффективность деятельности органа государственного финансового контроля выражается как отношение суммы возвращенных в федеральный бюджет и бюджеты субъектов федерации средств, а также штрафных санкций по результатам проверок к затратам на обеспечение деятельности органа государственного финансового контроля.

В. Жуков и С. Опенышев предлагают для количественной оценки макроэкономической эффективности ($\mathcal{E}_{эф}$) государственного финансового контроля использовать следующую формулу:

$$\mathcal{E}_{эф} = \frac{(\mathcal{E}_c + \mathcal{E}_o + \mathcal{E}_э)}{З}, \quad (2)$$

где \mathcal{E}_c — социальный эффект в денежном выражении,
 \mathcal{E}_o — организационный эффект в денежном выражении,
 $\mathcal{E}_э$ — экономический эффект в денежном выражении,
 $З$ — затраты на содержание органа финансового контроля.

Учитывая, что не все указанные показатели можно оценить в денежной форме, часто применяют упрощенный расчет экономической эффективности по формуле:

$$\mathcal{E}_{эф} = \frac{(\mathcal{E}_б + \mathcal{E}_c)}{З}, \quad (3)$$

где $\mathcal{E}_б$ — бюджетные средства, возвращенные на государственные счета и в федеральный бюджет,
 \mathcal{E}_c — средства, полученные в результате улучшения деятельности объекта контроля.

Промежуточная эффективность рассчитывается по формуле²²:

$$\mathcal{E}_{эф} = \frac{\mathcal{E}_б}{З}, \quad (4)$$

²¹ Афанасьев М. П. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) // Вопросы экономики. — 2004. — № 9. — С. 130

²² Опенышев С. П., Жуков В. А. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля // Бюлетень Счетной Палаты Российской Федерации. 2001, № 1 (37) (<http://www/budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2001/bulletin/schpai1372001bull1-12.htm>).

Основным показателем эффективности государственного финансового контроля, по нашему мнению, выступает эффективность использования бюджетных средств. Если бюджетные средства используются целенаправленно и планомерно, если поставленные задачи по оказанию населению государственных услуг достигаются в установленные сроки, — значит, система управления государственными финансами эффективна. Государственный финансовый контроль в этой системе обеспечивает оперативную и объективную обратную связь, позволяющую бюджетному процессу протекать эффективно и устойчиво.

Бюджетный кодекс России под эффективностью и результативностью понимает расходование бюджетных средств, соответствующее одному из следующих условий: достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (ст. 34)²³.

Сложность оценки эффективности в бюджетном секторе (как бюджетных расходов, так и деятельности органов управления) состоит в том, что затраты и результаты, как правило, выражены в разных показателях. Это, в свою очередь, побуждает сводить ее к социальному эффекту, что, например, и произошло с оценкой эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления

Таким образом, оценка эффективности бюджетных расходов возможна только при сопоставимости результата и затрат, что является неременным условием корректности расчета.

По мнению Ю. Воронина, эффективность использования средств бюджета связана с бюджетной классификацией. Так «каждая из ... составляющих бюджетной классификации имеет свою целевую направленность и, следовательно, расход, произведенный согласно соответствующей составляющей бюджетной классификации, имеет свой специфический вид эффективности»²⁴.

Ю. Ворониным сделана попытка классифицировать «виды эффективности и их критериальные оценки»²⁵. Он выделяет такие виды эффективности, как:

- целевая;
- правовая;
- экологическая;
- научно-техническая;
- коммерческая;
- производственная;
- рыночная.

Однако если следовать этой логике, то для определения эффективности необходимо выделить следующие направления использования средств бюджета:

— **Затраты на обеспечение функционирования органов государственной власти.** Критерий эффективности — результат, достигнутый при обеспечении функционирования законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти.

— **Затраты на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность.** Эффективность оценивается с точки зрения состояния Вооруженных сил России, МВД, Прокуратуры и других подобных органов.

— **Затраты на развитие национальной экономики.** Оценка эффективности производится с учетом развития основных отраслей экономики России в результате вложения средств.

²³ Бюджетный Кодекс Российской Федерации. — М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2009.

²⁴ Воронин Ю. М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. — М.: Финансовый контроль, 2005. — С. 231.

²⁵ Там же, с. 231.

— **Затраты на жилищно-коммунальное хозяйство.** Их эффективность определяется в зависимости от уровня развития инфраструктуры жилищного фонда страны.

— **Затраты на охрану окружающей среды.** Их эффективность оценивается с точки зрения улучшения состояния окружающей среды.

— **Затраты на образование и культуру.** Их эффективность связана с развитием начального, среднего и высшего образования страны, его доступностью.

— **Затраты на здравоохранение.** Эффективность оценивается по критериям продолжительности жизни населения, общему состоянию здоровья россиян.

— **Затраты на реализацию социальной политики.** Их эффективность свидетельствует об уровне материального благосостояния и поддержки населения.

— **Межбюджетные трансферты.** Эффективность определяется в соответствии с уровнем развития субъекта РФ или хозяйствующего субъекта, улучшения его деятельности в результате использования предоставленных ему средств.

Такое ранжирование более тесно связывает бюджетную классификацию с эффективностью использования средств бюджета.

Основываясь на результатах анализа, попытаемся определить количественную оценку эффективности расходования бюджетных средств.

Количественное значение эффективности государственных расходов, как считает Ю. Воронин, может быть определено как отношение полученного результата к показателям, заложенным в бюджете (либо расчетным), то есть эффективность может быть определена по формуле:

$$\mathcal{E}_{эф} = \frac{P_6(c)}{P_p(c)}, \quad (5)$$

где $P_6(c)$ — результат, полученный по итогам освоения средств в количестве c .

$P_p(c)$ — значение, которое было утверждено в бюджете (либо получено на этапе обоснования проекта бюджета и основных прогнозных данных).

Для использования этой зависимости на практике, по мнению Ю. Воронина, необходимо соотнести полученный результат с расходами по каждому объекту финансирования, введя для оценки показатели, имеющие реальное значение. Тогда зависимость примет следующий вид:

$$\mathcal{E}_{ij} = \frac{G_{ij}}{\sum_{j=1}^n G_{ij}}, \quad (6)$$

где i — номер (индекс в порядковом числовом определении) объекта финансирования;

j — номер (индекс в порядковом числовом определении) бюджетной статьи расходов;

\mathcal{E}_{ij} — эффективность расходования средств на i -й объект в соответствии с расходной статьей j ;

G_{ij} — реальное расходование средств на i -й объект по статье j ;

$\sum_{j=1}^n G_{ij}$ — расчетные (нормативные) значения показателя G_{ij} в сумме статей j от 1 до n .

В силу необходимости обоснования проектов бюджета эти расчеты (нормативы затрат) всегда имеются у заказчика финансовых средств и представляются при защите проектов бюджетов на любом уровне.

Определив эффективность расходования средств по статье j на n объектов, рассчитываем эффективность расходной статьи j в целом:

$$\mathcal{E}_j = \frac{\sum_{j=1}^{N_{i\phi}} \mathcal{E}_{ij}}{N_{i\phi}}, \quad (7)$$

где \mathcal{E}_j — эффективность расходования средств по расходной статье j ;

$N_{i\phi}$ — количество объектов из совокупности n_j , которые профинансированы на момент проверки.

При подобных расчетах стоит учитывать, что эффективность в данном случае является относительным показателем. Эта относительность обусловлена прогнозными значениями параметров, которые используются при обосновании проектов бюджетов.

Показатели эффективности могут иметь следующие значения:

$\mathcal{E}=1$ — средства, израсходованные эффективно (достигнута расчетная результативность исполнения бюджета);

$0 < \mathcal{E} < 1$ — средства израсходованы неэффективно, имеет смысл поиск более эффективных путей расходования бюджетных средств;

$\mathcal{E} > 1$ — нормативы расходования средств завышены, имеет смысл их уточнить.

Ценность такого расчета эффективности заключается в том, что он применим и к отдельно взятой расходной статье, и к нескольким расходным статьям бюджета.

Однако использование показателей эффективности расходования государственных средств при оценке расходной части бюджета в целом представляется невозможным, т. к. отсутствует ранжирование между функциональными разделами расходной части бюджета. А вот ведомственные расходы вполне можно оценить при помощи показателя \mathcal{E} . Это обусловлено тем, что построение ранжированного ряда целей бюджетного финансирования ведомства на практике достигается уже сегодня.

При наличии такого ряда ранжирования расходов эффективность расходования средств ведомства можно вычислить по следующей зависимости:

$$\mathcal{E} = \frac{\sum_{j=1}^m Y_j Q_j}{\sum_{j=1}^m Q_j}, \quad (8)$$

где \mathcal{E} — эффективность расходования средств ведомства;

Y_j — величина, принимающая следующие значения: 1, если i -я цель финансирования достигнута, и 0 — если не достигнута;

Q_j — относительная значимость (важность) i -й цели финансирования;

m — количество целей финансирования ведомства.

Учитывая особенности исполнения бюджета в настоящее время и упомянутые методы расчета эффективности при проведении финансового контроля, можно предложить **новый метод расчета эффективности использования бюджетных средств (E_{ef}) с применением показателя оценки эффективности инструмента (λ_j)**, где под инструментом понимается определенное направление расходования бюджетных средств.

Пусть:

Q_1 — запланированные ассигнования (в год) по определенному направлению расходов;

Q_2 — дополнительные средства, выделенные за счет экономии или других мероприятий;

$Q_1 + Q_2$ — уточненный объем запланированных средств (в год);

Q_3 — экономия средств, полученная с учетом применения инструмента при выполнении работ;

W — расходы бюджета, связанные с применением инструмента, включая размещенные средства на проведение конкурсов или привлечение дополнительных источников финансирования (в год);

n — год.

Тогда эффективность использования уточненного объема средств можно определить по формуле:

$$\lambda K_{ef} = \frac{(Q_{1n} + \lambda Q_{2n})}{W_n}, \quad (9)$$

Также приведем формулу расчета эффективности использования выделенных дополнительно средств (в год):

$$\lambda K_{add} = \frac{\lambda Q_{3n}}{W_n}, \quad (10)$$

Эффективность использования λ_i инструмента в очередном n -м году (E_{ef}) логично оценивать по следующей формуле:

$$E_{ef} = \frac{(Q_{1n} + \lambda Q_{2n})}{W_n} + \frac{\lambda Q_{3n}}{W_n}. \quad (11)$$

Таким образом, рассчитав эффективность использования инструмента (λ_i), можно достичь следующих целей:

- оценить результативность использования бюджетных средств и ресурсов;
- оценить социально-экономический эффект и направленность деятельности государства;
- выявить уровень эффективности управления.

А в совокупности не только предотвратить «сбои» в управлении, но и исключить кризисные явления при возникновении неблагоприятных экономических ситуаций.

В заключение хотелось бы отметить, что в современном российском законодательстве нет четкого определения и расчета эффективности использования бюджетных средств и эффективности государственного финансового контроля. Это обстоятельство вызывает озабоченность у всех участников бюджетного процесса.

Сегодня нужны научные обоснованные, легитимным путем утвержденные показатели эффективности расходования бюджетных средств во всем их многообразии. Контрольные органы могли бы применять их как нормы или, во всяком случае, как ориентиры.

В этой связи Контрольно-счетная палата Москвы разрабатывает предложения о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации²⁶. Например,

²⁶ Техническое задание (разработанное Контрольно-счетной палатой Москвы) на разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации» (<http://www.ksp.mos.ru/frm/discus/BK/ompbk.htm>).

предлагается ввести в Бюджетный кодекс такое понятие, как неэффективное использование бюджетных средств. Под этим понимается недостижение в полном объеме и надлежащем качестве результатов, заданных в установленном порядке, либо использование бюджетных средств в большем объеме, чем это необходимо для достижения этих результатов.

Неэффективное использование бюджетных средств должно повлечь за собой внесение предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, а также рассмотрение вопроса о привлечении должностных лиц государственных органов (органов местного самоуправления) или государственных (муниципальных) организаций к административной или к дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях и о государственной (муниципальной) службе.

Принятие соответствующего закона позволит создать правовую базу для изменения сложившейся ситуации, при которой расширение прав участников бюджетного процесса не сопровождается установлением адекватной системы ответственности за неисполнение возложенных на них функций и иные нарушения, повлекшие отрицательные последствия для бюджета.

Также следует отметить, что в условиях реформирования бюджетного процесса особое значение приобретает внедрение и развитие независимой экспертизы бюджетных расходов как новой современной разновидности общественно-государственного финансового контроля. Такое начинание — перспективный шаг вперед в становлении прозрачности бюджетных расходов, их открытости в интересах общества. Решение этой задачи позволит повысить уровень ответственности администраторов бюджетных средств за их эффективное и целевое использование, а также послужит одним из инструментов борьбы с коррупцией.

В настоящее время финансовая составляющая управленческой деятельности охватывает все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учета и отчетность, контроль и аудит). В решении задачи бюджетирования, ориентированного на результат, уже невозможно обойтись без финансового анализа, финансового контроля и мониторинга результативности управленческой деятельности. Не менее важным является определение путей и инструментов достижения поставленных целей, а также индикаторов, с помощью которых можно оценить эффективность использования бюджетных средств.

Подводя итог, можно сделать вывод, что для анализа и оценки совокупности процессов и процедур, обеспечивающих результативность использования бюджетных средств, необходима их четкая формализация, структурирование и контроль.

Библиография

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации. — М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2009.
2. Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 (в ред. от 218.04.2008 № 606) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации».
4. Аренс, Э. А., Лоббек, Дж. К. и др. Аудит / пер. с англ. — М.: Финансы и статистика, 2003.

5. Аудит Монтгомери / Дефлиз, Ф. Л., Дженик, Г. Р., О'Рейлли, В. М., Хирш, М. Б. / пер. с англ. — М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997.
6. Афанасьев, М. П. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) // Вопросы экономики. — 2004. — № 9.
7. Афанасьев, М. П. Государственный финансовый контроль (материалы к лекциям). — М.: ГУ ВШЭ, 2006.
8. Афанасьев, М. П., Кривоногов, И. В. Модернизация государственных финансов. — М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008.
9. Воронин, Ю. М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. — М.: Финансовый контроль, 2005.
10. Жить надо по средствам. Интервью с заместителем Министра финансов РФ А. Г. Силуановым. // Академия бюджета и казначейства. Финансовый журнал. — 2009. — № 2. — с. 5-18.
11. Жуков, В. А., Опенышев, С. П. Государственный финансовый контроль. — М., 1999.
12. Иванова, Е. И., Мельник, М. В., Шлейников, В. И. Аудит эффективности в рыночной экономике: учебн. пособие / под ред. С. И. Гайдаржи. — М.: КНОРУС, 2007.
13. Мешалкина, Р. Е. Аудит эффективности — объективная необходимость // Финансы. — 2005. — № 2. — с. 66.
14. Овсянников, Л. Н. Финансовый контроль и экономическая наука // Финансы. — 2009. — № 4.
15. Основы финансового контроля / под ред. М. В. Мельник, Н. Д. Бровкиной. — М.: Изд-во «Магистр», 2007.
16. Робертсон, Дж. Аудит / пер. с англ. — М.: КРМГ; Аудиторская фирма «Контакт», 1993.
17. Саунин, А. Н. Аудит эффективности в государственном финансовом контроле // Финансы. — 2004. — № 2.
18. Симонова, Л. А. Эффективность государственного финансового контроля // Финансы. — 2006. — № 4.
19. Степашин, С. В. Государственный аудит и экономика будущего. — М.: Наука, 2008.
20. Степашин, С. В., Столяров, Н. С., Шохин, С. О., Жуков, В. А. Государственный финансовый контроль: учебник для вузов. — СПб.: Питер, 2004.
21. Government Auditing Standards [Электронный ресурс] / GAO. — Режим доступа: <http://www.gao.gov/govaud/ybk01.htm>.
22. NAO, State audit in the European Union / NAO Information Center, 2001.
23. Медведев Д. А. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/4187>
24. Опенышев, С. П., Жуков, В. А. Теоретические и методические основы оценки эффективности государственного финансового контроля [Электронный ресурс] // Бюллетень Счетной Палаты Российской Федерации. — 2001—№1(37)—Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2001/bulletin/schpal1372001bull1-12.htm>.
25. Техническое задание (разработанное Контрольно-счетной палатой Москвы) на разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.ksp.mos.ru/frm/discus/BK/ompbk.htm>.
26. Ревизионные стандарты ИНТОСАИ [Электронный ресурс] / INTOSAI — Режим доступа: <http://www.intosai.org>.
27. Официальный сайт Администрации Президента РФ [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>.
28. Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Москвы [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.ksp.mos.ru>.