

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ

О. И. Усенко¹

соискатель кафедры финансов Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

В условиях экономической и, как следствие, политической нестабильности современности государственный и муниципальный финансовый контроль (далее — ГМФК) выступает важным элементом государственной политики. Его регулятивная функция позволяет повысить эффективность использования общественных финансов, изыскать столь необходимые сегодня пути сокращения бюджетных расходов.

Программой повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г. (раздел 9 «Развитие системы государственного (муниципального) финансового контроля») (Программа повышения..., 2011) предложено ряд мер по реформированию ГМФК:

- 1) организация действенного контроля (аудита) за эффективностью использования бюджетных ассигнований;
- 2) приведение в соответствие действующих норм Бюджетного кодекса РФ новым принципам организации бюджетного процесса;
- 3) уточнение полномочий государственных органов (органов местного самоуправления) по осуществлению финансового контроля;
- 4) включение комплексных мер ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации;
- 5) введение определений, форм, методов и объектов государственного (муниципального) финансового контроля, а также установление критериев эффективности использования бюджетных ассигнований;
- 6) приведение в соответствие системы государственного (муниципального) финансового контроля принципам и стандартам ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ.

Таким образом, Программа повышения эффективности бюджетных расходов предлагает ввести определения, формы, методы и объекты государственного (муниципального) финансового контроля, установить критерии эффективности использования бюджетных ассигнований, также предлагается в качестве основных руководящих идей — принципов взять международные принципы и стандарты функционирования системы ГМФК.

Вместе с тем предложенные меры носят бессистемный характер.

Например, новации, указанные в п. 6, отчасти включают меры, зафиксированные в п. 2, п. 5 и 1 также дублируют друг друга в части эффективности использования бюджетных ассигнований.

¹ Эл. адрес: usenko-ol@ya.ru

Предлагаемые реформой меры не будут эффективны, пока теоретическая и методическая базы российского ГМФК не получат официального признания и не будут законодательно закреплены. Именно отсутствие легализованной теоретической и методической базы ГМФК — причина, следствием которой являются методологические, организационные, функциональные и отчасти экономико-политические проблемы ГМФК.

В целях систематизации существующих проблем, изучения их взаимного влияния друг на друга, выделения общих свойств, а также факторов их генерирующих предлагается следующая классификация проблем ГМФК (рис.).

Одной из основных методологических проблем ГМФК является отсутствие системной регламентации и стандартизации процессов осуществления проверочных мероприятий на всех этапах. Введенные в действие административные регламенты различных органов ГМФК, а также отдельные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы ГМФК, не имеют единой основы, зачастую содержат в себе нормы, имеющие высокую коррупционную составляющую.

Так, например, в Административном регламенте исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности, утвержденном приказом Минфина России от 4 сентября 2007 г. № 75н, никак не урегулирован вопрос о правилах определения процента выборки документов, подлежащих проверке, что позволяет должностным лицам, руководствуясь собственным мнением или сжатыми сроками проверки, приходиться к выводу об отсутствии нарушений, исследовав



Рис. Классификация проблем государственного и муниципального финансового контроля

в надлежащем порядке документы, подтверждающие использование, например, 5% декларируемого в проверке финансирования.

Методика и стандартизация контрольных мероприятий может быть представлена системой различных актов, носящих общий, специализированный или функциональный характер, подвергающихся ежегодной актуализации, что позволит гибко реагировать на изменения бюджетного процесса и состояния экономики.

Правовую и методологическую базы следует постоянно совершенствовать и дополнять. Граждане и объекты контроля должны иметь возможность свободного изучения данных документов, а государственные органы в своей практической деятельности должны неукоснительно соблюдать данные нормы.

Отсутствие научной базы для классификации нарушений бюджетного законодательства и, как следствие, отсутствие правового регулирования данного вопроса является также одной из злободневных проблем ГМФК (Доклад Федеральной службы финансово-бюджетного надзора...).

Прежде чем включать комплексные меры ответственности за каждое нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, как предложено в Программе повышения эффективности бюджетных расходов, необходимо определить, за какие именно нарушения бюджетного законодательства следует юридическую ответственность установить. Есть ли среди них такие, которые требуют установления административной, уголовной ответственности или достаточно применения мер бюджетной ответственности?

Здесь необходимо особое внимание уделить вопросу связи общественной опасности нарушений бюджетного законодательства с такой категорией, как ущерб государству. Если вина должностного лица в нанесении ущерба государству будет доказана, следует предусмотреть механизм возмещения ущерба, а также всех расходов, связанных с рассмотрением дела, в противном случае виновное должностное лицо следует подвергать тюремному заключению.

Кроме того, важно разработать механизм возмещения бюджетных средств, оплаченных в результате исполнения государственного контракта, в котором подрядчик устанавливает цены для государства выше, чем для других участников рынка. Также следует предусмотреть возможность применения санкций при выявлении в ходе анализа необоснованного роста стоимости продукции, товаров, работ услуг в цепочке подрядчиков, существенного отклонения уровней себестоимости и рыночной стоимости от фактических затрат государства.

Отсутствие общепринятой методологии аудита эффективности деятельности также является актуальной методологической проблемой ГМФК.

Аудит эффективности деятельности не сводится к оценке эффективности использования бюджетных ассигнований, который является составной частью первого.

Целью аудита эффективности является измерение результативности и экономической эффективности государственных расходов, измерение социально-экономических результатов деятельности организаций государственного сектора и органов государственной власти. Достижение данной цели возможно путем оценки экономических последствий использования государственных средств, сравнения фактических и запланированных результатов, оценки фактически достигнутого в результате управленческих решений эффекта.

Деятельность органов государственной власти необходимо подвергать регулярному анализу на предмет — является ли та или иная программа функцией государственного управления; можно ли вычленив данную функцию и переместить в частный сектор. Кроме того, следует анализировать возможности для снижения издержек и внедрять опыт зарубежных государств, эффективных частных компаний там, где это возможно.

В сфере государственных услуг необходимо выявить услуги, которые могут быть уменьшены по объему или устранены, выявить пробелы или дублирования в программах или услугах и разработать рекомендации по исправлению ситуации. Также необходимо осуществлять анализ основных направлений деятельности проверяемых объектов, установленных целей и функций, критериев качества работы и систем самооценки и предлагать рекомендации по изменению, устранению избыточных функций, оптимизации необходимых функций в целях повышения эффективности.

Метод бюджетирования, ориентированного на результат, подразумевает оценку эффективности бюджетных расходов.

В связи с этим возникает проблема неоднозначности и необъективности существующих критериев и показателей эффективности. В отличие от частных компаний организации государственного сектора до сих пор не имеют полного надежного набора показателей, пригодного для оценки непосредственных и конечных результатов, эффективности использования бюджетных средств, эффективности деятельности. Большинство из разработанных в рамках реформирования бюджетного процесса показателей эффективности субъективны, а их количественная оценка трудоемка. Здесь также особенно важен механизм обратной связи: если источником информации оказываются те же самые организации, что получают деньги и оказывают услуги, то избежать искажения практически невозможно. Более того, рассчитывать критерии эффективности необходимо исходя из достигнутого результата, который может быть отдален от периода выделения расходов на длительный временной лаг, что также необходимо учитывать при проведении контроля за эффективностью использования средств. Разрабатывать критерии и показатели эффективности необходимо с учетом специфики отдельных сфер деятельности государства, причем достижение данных показателей не должно быть определяющим.

Аудит эффективности может сегодня дать гражданам нашей страны реальную возможность для оценки деятельности правительства. С этой целью необходимо осуществлять пропаганду аудита эффективности, освещать в средствах массовой информации результаты аудита, поднимать престиж государственных аудиторов.

Отсутствие юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств может свести на нет все усилия по внедрению аудита эффективности.

Безусловно, определить категорию «неэффективное использование бюджетных средств» весьма непросто, как сформулировать и закрепить в праве механизм ответственности за данное деяние. Основания для привлечения к юридической ответственности должностных лиц за недостижение целевых показателей или неэффективное расходование бюджетных средств, как правило, субъективны; причинно-следственные связи между деяниями должностных лиц и неблагоприятными последствиями носят опосредованный характер.

Однако очевидна необходимость введения ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств, в целях оптимального использования общественных ресурсов и формирования мотивационного механизма в секторе государственного управления.

Основной организационной проблемой ГМФК является отсутствие системы органов финансового контроля.

Система является совокупностью структурных элементов, связанных между собой и образующих определенную целостность.

Система обладает такими свойствами, как целостность, устойчивость взаимосвязей, эмерджентность (система в целом обладает качествами, которые от-

сутствуют у отдельно взятых элементов), синергичность (однаправленность действий в системе, которое приводит к умножению конечного результата), мультипликативность (умножение образующихся эффектов).

Отсутствие системы органов финансового контроля как раз и вызывает дублирование полномочий различных органов, многократное удовлетворение аналогичных по сути информационных запросов.

Так, одна организация может подвергаться проверке различных органов государственного финансового контроля, например, Росфиннадзора и Счетной палаты Российской Федерации по одному и тому же вопросу, из-за отсутствия согласования планов проведения контрольных мероприятий.

Для эффективной деятельности органу государственного финансового контроля необходима качественная, полная, достоверная и своевременная информация о реальном состоянии или действии контролируемых объектов. На данный момент отсутствуют правовые основания и технические возможности для беспрепятственного доступа к информационным базам данных других органов государственного управления, что не позволяет быстро реагировать на изменяющиеся условия. Введение единых информационных ресурсов и системы взаимодействия в реальном времени позволит ускорить процесс проведения проверочных мероприятий, повысить качество принимаемых решений, сократить временные и трудовые затраты.

Возможность применения новейших информационных технологий, компьютерных методов проверки, а также переход на электронный документооборот могут существенным образом повысить эффективность государственного финансового контроля.

К сожалению, на сегодняшний день существуют проблемы как в правовых основаниях информационного обмена между органами финансового контроля, так и реальные инфраструктурные возможности, что вызывает объективную необходимость получения информации различными органами государственного финансового контроля для удовлетворения различных информационных запросов.

Таким образом, реализация предложения по уточнению полномочий государственных органов (органов местного самоуправления) по осуществлению финансового контроля, содержащегося в Программе повышения эффективности бюджетных расходов, без применения системного подхода, вряд ли принесет ожидаемый результат.

Одной из экономико-политических проблем ГМФК является отсутствие реальных механизмов, обеспечивающих независимость органов государственного финансового контроля.

Бюджеты органов государственного финансового контроля, как и решение административно-хозяйственных вопросов, зачастую на практике зависят от контролируемых объектов. Механизмы защиты от влияния проверяемых объектов на органы государственного финансового контроля не эффективны. Безусловно, претворение в жизнь принципа независимости ГМФК требует особой политической воли в целях практической реализации декларируемых институтов. Но помимо данного фактора можно просто вводить конкретные механизмы, направленные на обеспечение независимости. Например, планирование проверок осуществляется в настоящее время путем систематизации обращений (планов) различных органов и должностных лиц, тогда как необходимо разработать и применять методику оценки рисков использования общественных ресурсов. Кроме того, необходимо обеспечить достаточный для привлечения квалифицированных специалистов уровень оплаты труда, позволяющий сохранять их экономическую независимость. Так, например, согласно данным годового отчета государственного аудитора штата Вашингтон за 2010 г., оплата труда од-

ного государственного аудитора штата Вашингтон составляет 78,5 долл. в час (Sonntag, 2010).

Согласно данным Доклада Федеральной службы финансово-бюджетного надзора об осуществлении контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, надзора за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, контроля за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, а также внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным «Об аудиторской деятельности», и об эффективности такого контроля и надзора за 2011 г., опубликованным на официальном сайте ведомства (Доклад Федеральной службы...), финансовое обеспечение исполнения функций по осуществлению государственного контроля и надзора в целом составило 2 731 958,5 тыс. руб., из них на объем исполненных в отчетном периоде контрольных функций 1 540 268 тыс. руб. Количество штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по контролю (надзору), составляет в целом по Росфиннадзору и его территориальным органам 4 970 единиц, из них занятых 4176, вакантных 794.

По самым приблизительным подсчетам, на финансирование четырех направлений контрольной деятельности Росфиннадзора в среднем выделялось около 54,5 тыс. руб. ежемесячно в расчете на одного проверяющего ($2\,731\,958\,500/4176/12 = 54\,517,05$), что составляет 1800 долл. США в месяц ($54\,517,05/30 = 1817,25$), или около 2 долл. США в час ($1817/21/40 = 2,16$). Причем данная цифра характеризует затраты не только на заработную плату, а в целом на выполнение функции государственного контроля Росфиннадзором по четырем направлениям: валютный контроль, бюджетный контроль, надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и контроль за деятельностью аудиторских организаций.

Таким образом, отсутствие достаточного денежного содержания, обеспечивающего привлечение и удержание квалифицированных трудовых ресурсов, также лежит в плоскости политико-экономических проблем ГМФК.

Необходимо отметить, что без достижения реальной независимости государственный финансовый контроль может стать оружием в политической и экономической борьбе, средством манипулирования общественным сознанием.

Низкая квалификация государственных гражданских служащих связана с недостаточным финансированием как фонда оплаты труда, так и образовательных институтов, отсутствием политики в сфере обучения и повышения квалификации государственных контролеров. Одним из механизмов, гарантирующим профессионализм должностных лиц органов государственного финансового контроля, помимо обеспечения достойного уровня доходов и повышения престижа профессии, может стать регулярная внешняя экспертная оценка материалов проверок.

Одной из экономико-политических проблем ГМФК является отсутствие каналов информационного обмена между органами государственного финансового контроля и обществом.

Принцип гласности государственного финансового контроля предусматривает открытость деятельности органа финансового контроля, доступность каждого гражданина к информации о результатах контрольной деятельности. Необходимо предусмотреть механизмы публичных отчетов органов финансового контроля перед населением, раскрытие в доступной форме актуальной информации о результатах контроля и принятых мерах. Органы государственного финансового контроля должны сообщать объективно и непосредственно налого-

плательщикам информацию о расходовании государственных средств на всех уровнях управления.

Кроме того, необходимо наладить механизм обратной связи с населением. С этой целью следует активно продвигать использование специальных анонимных линии для сообщений о нарушениях, мошенничестве и проблемах. Важно исследовать информацию о нарушениях независимо от того, из какого источника она поступила. Кроме того, необходимо разработать и внедрить механизм поощрения осведомителей, сообщающих о неправомерных действиях в сфере общественных финансов.

Так, например, по данным Годового отчета государственного аудитора штата Вашингтон за 2010 г. 50% сообщений о нарушениях, поступивших в 2010 г. на «Гражданскую горячую линию», обслуживаемую с помощью специального программного обеспечения и работающую через веб-сайт Государственного аудита штата Вашингтон, подтвердились в ходе проверок (Sonntag, 2010).

Итак, подводя итоги, можно сделать вывод о том, что в ходе реформирования ГМФК необходимо легализовать научно обоснованную теоретическую и методическую базы ГМФК, что позволит ускорить разрешение методологических, организационных и экономико-политических проблем ГМФК.

Непринятие своевременных и эффективных мер по реформированию ГМФК приведет, во-первых, к отсутствию достоверной, объективной информации об объекте управления — государственных финансах, что скажется на эффективности управленческого воздействия; во-вторых, повысит следующие риски:

- использования ГМФК в качестве оружия политической борьбы;
- недостижения социально значимого результата;
- нарушения прав подконтрольных объектов;
- неэффективного распределения бюджетных средств.

Решение проблем ГМФК упрочит обратную связь в системе управления государственными финансами, повысит эффективность фискальной политики, что особенно актуально в условиях роста внешних экономических и политических рисков.

Высшей целью функционирования органов государственного финансового контроля должно стать независимое служение гражданам России и стремление гарантировать эффективное использование общественных ресурсов.

Источники

Доклад Федеральной службы финансово-бюджетного надзора об осуществлении контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере, надзора за исполнением законодательства Российской Федерации о финансово-бюджетном контроле и надзоре органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, контроля за соблюдением валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, а также внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности», и об эффективности такого контроля и надзора за 2011 год. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rosfinnadzor.ru/project/index/1233>

Приказ Минфина России от 4 сентября 2007 г. № 75н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации при использовании средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 47. С. 26.

Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2010/02/PPEBR_190210.pdf

Sonntag B. The State of Audit. 2010 Annual Report [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.sao.wa.gov/EN/Reports/Documents/2010_Annual_Report.pdf