

Головина В.А.

МЕТОДИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЗА РАСХОДАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА РЕАЛИЗАЦИЮ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

Тема статьи является актуальной, так как финансовый контроль необходим в любом обществе, основанном на товарно-денежных отношениях. Особенно велика его роль в странах с развитой рыночной экономикой, так как одним из важнейших направлений деятельности хозяйствующих субъектов является повышение ее эффективности при обязательном соблюдении установленных норм права. В данной статье рассмотрена организация и реализация государственного финансового контроля за использованием бюджетных средств на целевые программы. А также представлена методика расчета показателя совокупной эффективности государственного финансового контроля для ежегодной оценки деятельности органов ГФК и определения направлений совершенствования программно-целевого управления расходами программного бюджета.

Ключевые слова: финансовый контроль, программные расходы бюджета, этапы государственного финансового контроля, принципы государственного финансового контроля, методы государственного финансового контроля, методика определения эффективности государственного финансового контроля.

Контроль, являясь одной из важнейших функций процесса управления, осуществляемого на любом уровне, представляет систему наблюдений и проверки соответствия процесса функционирования управляемого объекта принятым управленческим решениям, а также выявление результатов управленческих воздействий на управляемый объект.

Являясь формой реализации контрольной функции финансов, финансовый контроль необходим в любом обществе, основанном на товарно-денежных отношениях. Особенно велика его роль в странах с развитой рыночной экономикой, так как одним из важнейших направлений деятельности хозяйствующих субъектов является повышение ее эффективности при обязательном соблюдении установленных норм права. Финансовый контроль, обеспечивая надежное функционирование финансовой системы в целом, реализацию осуществляемой государством финансовой политики, имеет важное значение для управления финансами на любом уровне, содействует обеспечению финансовой безопасности [2].

2012 год в России ознаменован переходом на программный принцип формирования бюджетов бюджетной системы. Это связано с тем, что определение направлений бюджетных расходов, исходя из планируемого объема бюджетных ассигнований и фактических расходов предыдущих лет, в современных условиях показало свою неэффективность. Таким образом, в России и за рубежом бюджеты публично-правовых образований составляются на основе целевых программ, представляющих собой инструмент реализации долгосрочной финансовой политики и направленного воздействия на социально-экономические процессы, которые призваны решать задачу эффективного управления расходами бюджета посредством увязки целей и затрат в условиях жестких бюджетных ограничений. Переход на программно-целевое управление расходами бюджета в России показал, что необходимо развитие государственного финансового контроля (далее – ГФК) с целью обеспечения не только законного и целевого, но и эффективного использования бюджетных средств. Контроль должен быть ориентирован главным образом на будущее, а не на прошедшие события, он должен предотвращать растраты, а также неэффективное использование бюджетных средств.

На сегодняшний день вопросы организации и реализации государственного финансового контроля за использованием бюджетных средств на целевые программы недостаточно освещены в научной литературе. Большинство ученых рассматривают проблемы финансового аудита и аудита эффективности бюджетных расходов без учета особенностей целевых программ как предмета контроля.

В результате появляется необходимость оценки качества нормативных и методиче-

ских основ ГФК за программными расходами бюджета, адекватность ответственности за нарушение бюджетного законодательства, а также определение возможных направлений совершенствования в этих областях [3]. Исследования теории и практики государственного контроля за программными расходами бюджета в условиях ориентации на повышение эффективности управления государственными финансами показали, что в действующей нормативной правовой базе отсутствуют положения, регулирующие вопросы организации и осуществления ГФК за расходами программного бюджета, а также отсутствует единая система специфических стандартов и методических рекомендаций.

Таким образом, современные авторы выделяют несколько основных направлений модернизации государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ.

Основное направление – это совершенствование правового обеспечения ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ. Оно основано на создании правовой базы, отвечающей современным требованиям управления общественными финансами и регламентирующей контрольную работу.

Такая правовая база должна быть:

- достаточной (четко регламентировать все элементы ГФК, процессы организации и реализации контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ);
- реализуемой (обязана иметь четкие, понятные положения, формулировки которых позволяют беспрепятственно им следовать);
- обеспечивающей реализацию принципов эффективного и ответственного управления государственными финансами в сфере государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ, четко определяющей полномочия органов контроля, механизм взаимодействия между ними и правоохранительными органами, а также регламентирующие меры ответственности за нарушение бюджетного и административного законодательства Российской Федерации.

По мнению современных ученых, основным недостатком правовой базы в области регулирования государственного финансового контроля является то, что в основополагающих финансово-контрольных актах, таких как Бюджетный Кодекс РФ, закон о Счетной Палате, закон о контрольно-счетных органах и других, нет четкого определения расхода бюджета на реализацию целевых программ. Отсутствие такого определения не позволяет сформировать полноценную систему программно-целевого управления расходами бюджета и обеспечить модернизацию технологии и порядка ГФК за программными расходами бюджета.

Государственный финансовый контроль за программными расходами бюджета осуществляется, начиная с этапа формирования целевой программы, и заканчивается определением эффекта от ее реализации. Этапы ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ представлены на рис. 1.

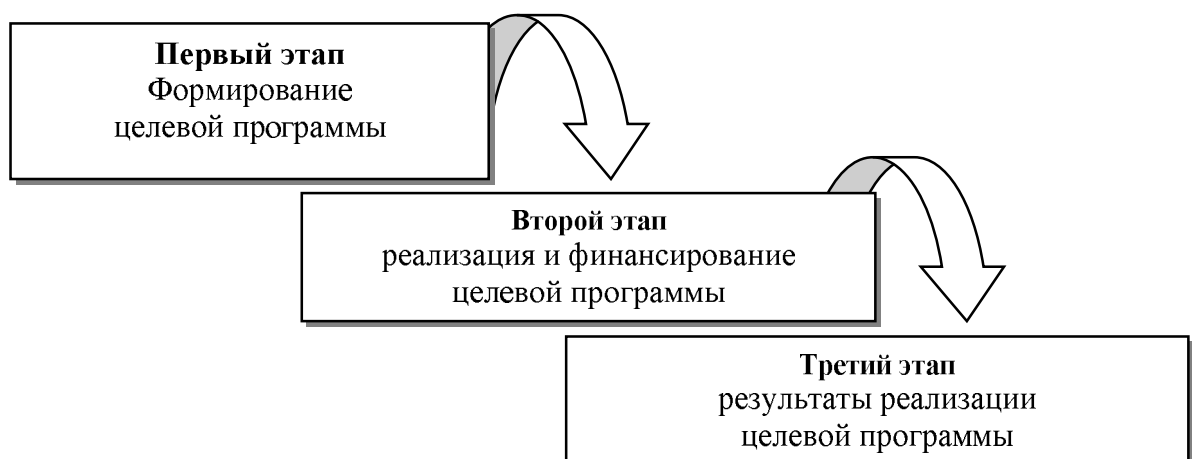


Рисунок 1 – Этапы ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ

Таким образом, государственный финансовый контроль является ключевым инструментом финансовой политики государства в рамках программно-целевого подхода к управлению расходами бюджета. Его можно рассматривать как основной элемент, благодаря которому обеспечивается соблюдение законного, целевого и эффективного использования бюджетных средств, направляемых на реализацию целевых программ.

Государственный финансовый контроль за расходами бюджета на реализацию целевых программ обладает рядом методологических и организационных особенностей:

- задачи ГФК при программном финансировании расходов бюджета модифицируются с учетом специфики объекта контроля, при этом основной задачей становится контроль эффективности расходования бюджетных средств;
- осуществляется как в разрезе отдельных целевых программ, так и целей государственной политики;
- реализуется не только в отношении объемов финансового обеспечения целевых программ, но и движения бюджетных средств во взаимосвязи с оценкой результатов реализации программных мероприятий;
- предполагает сочетание внешнего и внутреннего контроля при преимущественной роли последнего;
- требует использования методов контроля, связанных с оценкой эффективности бюджетных расходов и возможностей достижения стратегических целей государства;
- обуславливает изменение принципов ГФК за расходами бюджета с учетом специфики предмета контроля.

Современные авторы определяют следующие принципы государственного финансового контроля за программными расходами:

- 1) организация контроля (принцип информационной обеспеченности субъектов контроля; принцип взаимодействия органов внутреннего и внешнего контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ; оптимальности организационной структуры контроля; принцип экономичности контроля; принцип контроля устранения выявленных нарушений и реализации подготовленных рекомендаций по итогам проведенных контрольных мероприятий; принципы независимости контроля);
- 2) реализация государственного финансового контроля за программными расходами (принцип системности, принцип ситуационности, принцип эффективности);
- 3) обратная связь контроля и управления (принцип действенности контроля; принцип гласности; принцип контроля субъектов контроля).

Результаты анализа влияния особенностей ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ на методологию контроля позволили уточнить понятие «метода ГФК за расходами программного бюджета» как способа осуществления контрольной деятельности уполномоченных органов, направленного на оценку обоснованности и эффективности бюджетных расходов на реализацию целевых программ и возможности достижения посредством них стратегических целей государства. Использование различных методов на разных этапах ГФК за программными расходами бюджета отражено на рис. 2.

На первом этапе ГФК в ходе формирования целевой программы предлагается применять методы, направленные на предотвращение незаконного, неэффективного использования бюджетных средств, а также на оценку соответствия целевых и финансовых параметров целевой программы. На втором этапе ГФК в ходе реализации и финансирования целевой программы предложено применять методы, позволяющие оценить полноту и ритмичность финансового обеспечения целевых программ, целевое, законное и эффективное использование бюджетных средств на программные мероприятия, а также необходимость корректировки параметров программ для достижения целей их реализации. По итогам применения методов, направленных на оценку законного и эффективного использования бюджетных средств на целевые мероприятия, на заключительном третьем этапе ГФК по результатам реализации целевой программы предложено делать вывод о целесообразности продолжения реализации программы в очередном финансовом году.

Цель ГФК за программными расходами бюджета	Рекомендуемые методы ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ
Предотвращение незаконного и неэффективного использования программных расходов бюджета, контроль соответствия целевых и финансовых параметров целевой программы	1. Анализ необходимости решения задачи программно-целевым методом 2. Обследование законодательства на предмет содействия в реализации и финансовом обеспечении мероприятий целевых программ 3. Анализ качества проработки целевых показателей и возможности их достижения в пределах заданного финансового обеспечения с учетом анализа результатов контрольных мероприятий по данным объектам в предыдущие годы 4. Анализ областей риска в финансовом обеспечении и достижении целевых показателей программы
Обеспечение полноты и ритмичности финансового обеспечения целевых программ, целевого, законного и эффективного использования бюджетных средств на программные мероприятия, корректировка в текущем периоде параметров программ для достижения целей их реализации	1. Проверка ритмичности и своевременности поступления бюджетных средств для исполнения расходных обязательств 2. Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств на мероприятия целевых программ 3. Проверка законности и целесообразности заключенных государственных контрактов на осуществление государственных услуг 4. Анализ достаточности бюджетных средств для достижения целевых показателей 5. Анализ необходимости корректировки параметров программы
Обеспечение законного и эффективного использования бюджетных средств на целевые мероприятия, учет факторов риска на очередной и последующие финансовые годы, выражение мнения о целесообразности продолжения реализации	1. Сравнение фактических данных финансового обеспечения и достижения результатов программы с данными бюджетной отчетности 2. Анализ причин возникновения кредиторской и дебиторской задолженностей по целевым программам 3. Сравнение результатов финансового обеспечения и реализации программных мероприятий в отчетном периоде с результатами за предыдущие периоды 4. Опрос, анкетирование населения на предмет степени достижения целей программы

Рисунок 2 – Рекомендуемые методы ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ

Современные авторы придерживаются позиции, что эффективность государственного финансового контроля за расходами бюджета на реализацию целевых программ целесообразно определять на основе оценки достижения органами государственного финансового контроля полезного результата в рамках намеченной цели контроля с учетом производимых затрат. Полезный результат ГФК за программными расходами бюджета представляет собой устранение выявленных нарушений, возврат неправомерно использованных бюджетных средств и применение к нарушителям определенных законом санкций с целью предупреждения в будущем неправомерных действий, связанных с финансовым обеспечением целевых программ. Оценку эффективности государственного финансового контроля за программными расходами федерального бюджета предложено производить на основе системы показателей, представленной в табл. 1.

Таблица 1 – Показатели эффективности государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ

Наименование показателя эффективности ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ	Числовое значение показателя эффективности ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ	
1. Уровень достижения целевых показателей целевой программы (Э1)	Целевые показатели достигнуты в полном объеме. Не достигнут 1 или несколько показателей. Показатели не достигнуты в полном объеме.	Э1 = 1 Э1 = 0,5 Э1 = 0
2. Количество исполненных представлений и предписаний по устранению выявленных нарушений за расходованием бюджетных средств на программные мероприятия (Э2)	Представление/ предписание исполнено полностью. Представление/ предписание исполнено частично. Представление/предписание не исполнено.	Э2 = 1 Э2 = 0,5 Э2 = 0
3. Количество проведенных правоохранительными органами проверок по результатам контрольных мероприятий органов ГФК за расходами бюджета и количество возбужденных дел (Э3)	По результатам направления в правоохранительные органы материалов контрольного мероприятия: - проведена проверка и возбуждено дело; - проведена проверка и отказано в возбуждении дела; - отказано в проведении проверки.	Э3 = 1 Э3 = 0,5 Э3 = 0
4. Количество привлеченных к ответственности должностных лиц государственных заказчиков и ответственных исполнителей (соисполнителей) за нарушение бюджетного законодательства в области расходования бюджетных средств на реализацию целевых программ (Э4)	По итогам контрольного мероприятия по всем фактам нарушений применены меры ответственности. По итогам контрольного мероприятия по основным фактам нарушений применены меры ответственности. По итогам контрольного мероприятия меры ответственности не применены.	Э4 = 1 Э4 = 0,5 Э4 = 0
5. Объем возвращенных средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению при реализации целевых программ (Э5)	По итогам контрольного мероприятия средства федерального бюджета, использованные не по целевому назначению: - возвращены в бюджет в полном объеме; - возвращены в бюджет частично; - не возвращены.	Э5 = 1 Э5 = 0,5 Э5 = 0

Показатель совокупной эффективности государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ предлагаем исчислять на основе представленных в таблице значений показателей по формуле (1):

$$\mathcal{E} = \mathcal{E}1 + \mathcal{E}2 + \mathcal{E}3 + \mathcal{E}4 + \mathcal{E}5, \quad (1)$$

где Э1 – уровень достижения целевых показателей целевой программы;

Э2 – количество исполненных представлений и предписаний по устранению выявленных нарушений за расходованием бюджетных средств на программные мероприятия;

Э3 – количество проведенных правоохранительными органами проверок по результатам контрольных мероприятий органов ГФК за расходами бюджета на реализацию целевых программ и количество возбужденных дел;

Э4 – количество привлеченных к ответственности должностных лиц государственных заказчиков и ответственных исполнителей (соисполнителей) за нарушение бюджетного законодательства в области расходования бюджетных средств на реализацию целевых программ;

Э5 – объем возвращенных средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению при реализации целевых программ.

Эффективность ГФК за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ можно оценить как: высокую – если $4 \leq \mathcal{E} \leq 5$; среднюю – при $2 \leq \mathcal{E} < 4$; низкую – при $0 \leq \mathcal{E} < 2$.

Представленная методика расчета показателя совокупной эффективности государственного финансового контроля может послужить основой для ежегодной оценки деятельности органов ГФК и определения направлений совершенствования программно-целевого управления расходами программного бюджета. Оценка эффективности ГФК за программными расходами федерального бюджета по такому показателю, как уровень достижения целевых показателей целевой программы свидетельствует о средней эффективности контроля в связи с наличием фактов невыполнения запланированных результатов целевых программ.

Список литературы:

1. Альбеков З.А. Направления развития результативно-ориентированного государственного финансового контроля в бюджетных учреждениях: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. – Ростов-на-Дону, 2010. – 27 с.
2. Финансы: учебник/ И.И. Глотова, Е.П. Томилина, О.Н. Углицких, Ю.Е. Клишина. – Ставрополь: Издательство «АГРУС», 2013. – 492 с.
3. Минаева Е.А. Направление модернизации государственного финансового контроля за расходами федерального бюджета на реализацию целевых программ // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2015. – 3(237). – С. 53-64.
4. Минаева Е.А. Особенности государственного финансового контроля как элемента программно-целевого управления расходами бюджета // Финансы и кредит. – 2014. – № 3(579). – С. 56-64.
5. Мамедова Н.А. Государственный заказ. Учебно-методический комплекс [Электронный ресурс]. – М.: Евразийский открытый институт, 2011. – Режим доступа: <http://www.biblioklub.ru/book/90975>.
6. Ситнов А.А. Аудит информационной инфраструктуры. Учебно-практическое пособие [Электронный ресурс]. – М.: Евразийский открытый институт, 2011. – Режим доступа: [http://www.biblioklub.ru / book / 90796](http://www.biblioklub.ru/book/90796).

Головина Валентина Алексеевна

*студентка 2 курса факультета магистратуры и подготовки кадров высшей квалификации
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»
e-mail: golovina.valentina@mail.ru*

Научный руководитель:

Галкина Елена Валерьевна

*д.э.н., профессор кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита
ФГБОУ ВПО «Орловский государственный институт экономики и торговли»
e-mail: gev578@mail.ru*

УДК 336.71

Плахова Л.В., Горганова К.А.

МОНИТОРИНГ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Увеличение объемов осуществляемых операций и появление новых форм банковских отношений на фоне меняющихся регулирующих норм требуют от банков повышения качества управления банковской деятельностью и пересмотра подходов, положенных в основу формирования кредитного мониторинга, который, являясь одной из важнейших составляющих банковской политики, должен адаптировать новые экономические условия и потребности субъектов экономической жизни к общей стратегии развития банка и разработать адекватные стандарты управления банковским процессом и кредитным риском.

Ключевые слова: функции банка, банковская политика, нормативы, аудиторские фирмы, контроль.

Банковская деятельность является особенной деятельностью. Аккумулируя денежные средства и предоставляя их в качестве кредитов и иных видов вложений, банки являются важнейшими финансовыми посредниками. От их деятельности зависит как состояние дел отдельных предприятий, так и экономики в целом. В силу этого и ряда других причин все процессы, происходящие в банковской сфере, подвергаются регулированию и контролю со стороны государственных органов.