

## 1.2. КОНТРОЛЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Дадавова И.К., аспирант

*Дагестанский государственный университет*

В статье рассмотрены теоретические и практические аспекты организации и проведения государственного финансового контроля эффективности использования государственных бюджетных средств.

В настоящее время развитие экономики страны неизбежно обуславливает необходимость повышения эффективности системы государственного управления. Государственный финансовый контроль, являясь важной функцией государственного управления, представляет собой систему мероприятий по проверке законности, целесообразности и эффективности действий по формированию, распределению и использованию финансовых средств, находящихся в распоряжении федерального правительства, а также региональных и местных органов власти. При этом эффективность использования государственных средств может характеризоваться по-разному в зависимости от целей проверки, предусматривает определение экономности и продуктивности использования бюджетных средств, а также результативности деятельности по выполнению поставленных задач. Экономность означает достижение проверяемой организацией заданных результатов с помощью минимального объема государственных средств или наилучшего результата посредством заданного объема государственных средств и может определяться на основе сравнения объема затраченных средств на покупку ресурсов с аналогичным показателем предыдущего года или с аналогичным показателем других организаций. При этом организация должна произвести установленный объем продукции или предоставить необходимое количество услуг соответствующего качества.

В деятельности высших органов государственного финансового контроля зарубежных стран эффективность играет доминирующую роль в контроле за исполнением бюджета. Это связано с повышением роли государственных финансов в экономике развитых стран, результативностью деятельности высших органов финансового контроля, а также с возрастанием степени прозрачности и публичности бюджетного процесса. Под эффективностью, в широком смысле слова, следует понимать совокупную результативность работы, действий, системы мероприятий, являющихся следствием определенных материальных усилий.

По мнению А. Бликанова, основой единой методики контроля способен стать аудит эффективности, предполагающий главным образом проверку качества управления, а также разграничение понятий «контроль эффективности» и «эффективность контроля». На практике это позволит свести к минимуму число комплексных выездных ревизий и тематических проверок [3]. В российском и в региональном законодательстве отсутствуют определения целого ряда понятий, широко используемых в контрольной деятельности. В результате чего в науке и в практике контроля возникает терминологическая путаница. Эффективность финансового контроля предполагает двойственное толкование:

- с одной стороны, эффективность использования бюджетных средств;
- с другой – эффективность методов государственного финансового контроля.

В этой связи контроль эффективности расходования бюджетных средств и использования государственной собственности предполагает:

- организацию и контроль за своевременностью исполнения доходных и расходных статей бюджетов и государственных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;
- определение целесообразности расходов и использования государственной собственности;
- оценку обоснованности доходных и расходных статей бюджетов.

А. Бликанов считает, что необходимо научиться прогнозировать ситуацию с минимальными погрешностями, контролировать эффективность принимаемых решений с точки зрения экономической или социальной выгоды в настоящее время и в перспективе, даже если решения принимаются в рамках действующего законодательства. Это новый подход к государственному финансовому контролю, и он должен иметь соответствующее законодательное обеспечение, которого сегодня нет [3].

Контроль эффективности, с одной стороны, является следствием процесса развития финансовой системы государства, а с другой – одним из факторов, способствующих ее реформированию в целях повышения эффективности управления государственными финансами. В процессе такого контроля применяются разнообразные аналитические и оценочные методы и процедуры, проводятся различные опросы и анкетирование, которые требуют тщательной подготовки и значительного времени.

Аудит эффективности использования государственных средств в Российской Федерации – относительно новая форма аудита, это область науки, форма которой непрерывно изменяется, и которая обладает значительными потенциальными возможностями. Данный вид контроля все чаще стал использоваться и в деятельности Счетной палаты РФ.

Основной теоретической проблемой, по мнению В.Г. Панкова, аудитора Счетной палаты РФ, является четкое определение сущности аудита эффективности и его соотношение с финансовым аудитом. Он считает, что аудит эффективности не должен проводиться в отрыве от финансового аудита. Это, по его мнению, важно потому что по результатам аудита эффективности необходимо не только оценить степень эффективности расходования бюджетных средств, управление государственной собственностью, а также эффективность действующего законодательства, необходимо также выработать конкретные рекомендации по исправлению допущенных просчетов и ошибок, неверно принятых решений по повышению эффективности экономической, хозяйственной и управленческой деятельности, по эффективности расходования бюджетных средств и совершенствования законодательства. В.Г. Панков считает также, что позиции некоторых отечественных исследователей и практиков, утверждающие, что аудит эффективности должен придти на смену финансовому аудиту, и что Счетной палате РФ и контрольно-счетным органам необходимо постепенно переходить только к аудиту эффективности, ошибочны. При этом данная позиция нередко обосновывается

практикой зарубежных стран, где аудит эффективности занимает ключевые позиции в общем объеме контрольно-аналитической работы высших органов финансового контроля [6].

Действительно, в экономически развитых зарубежных странах проблемы финансового аудита по своему содержанию уже не представляют для парламента непосредственного интереса, так как в результате проверок выявляется все меньше серьезных негативных фактов в использовании исполнительной властью бюджетных средств и обеспечении поступлений доходов в бюджет. И в этой связи, чтобы усилить интерес парламента к аудиторской работе внешнего органа государственного финансового контроля, появление аудита эффективности как качественно новой формы финансового контроля за исполнением бюджета также способствовало его появлению и ускоренному внедрению в жизнь. Для более широкого внедрения аудита эффективности в практику работы контрольно-счетных органов РФ необходимо отработать действующие механизмы и инструменты осуществления бюджетного контроля, наиболее важным из которых и сегодня является контроль за законностью и целевым использованием бюджетных средств. Как показывают результаты десятилетней деятельности Счетной палаты РФ, финансовые нарушения в виде незаконного и нецелевого использования государственных средств имеют значительные масштабы. Следовательно, актуальность такого аудита как традиционного вида бюджетного контроля для РФ не вызывает сомнения и сохранится в обозримом будущем.

Вместе с тем, необходимо понимать всю сложность данной проблемы: внедрение аудита эффективности означает, в определенной степени, революционный переход к новому методу государственного финансового контроля. Это совсем другая технология проведения проверки по сравнению с традиционной проверкой законности и целевого использования бюджетных средств и государственной собственности, иная психология, которую необходимо привить сотрудникам контрольно-счетных органов. Как показывает зарубежный опыт, да и наши первые результаты работы свидетельствуют об этом, при проведении качественного аудита эффективности важно не только знание бухгалтерии и финансов. Поэтому в этой работе должны участвовать не только профессиональные ревизоры, но и экономисты, и независимые эксперты, и консультанты по различным отраслям знаний.

По мнению М.С. Суркова, аудит эффективности использования государственных средств представляет собой систематическую, целенаправленную, организованную и объективную проверку деятельности органов государственной власти с целью оценки эффективности управления. Он тесно связан с проблемами эффективной организации всего процесса государственного управления, сосредотачивая основное внимание на определение социально значимого результата от использования государственных средств. Приоритетное значение при аудите эффективности имеет оценка обоснованности выбора и точности формулировки целей государственных расходов, их соответствия объективным потребностям. Введение аудита эффективности в практику государственного финансового контроля РФ, как считает М.С. Сурков, связано с рядом обстоятельств:

- необходимостью повышения результативности, действенности и эффективности государственного финансового контроля;

- необходимостью существенного улучшения деятельности исполнительных органов власти и иных организаций, использующих государственные ресурсы;
- необходимостью проведения объективной независимой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и иных бюджетополучателей;
- потребностью в усилении прозрачности деятельности органов исполнительной власти и иных бюджетополучателей;
- потребностью в усилении прозрачности деятельности организаций, использующих средства налогоплательщиков;
- необходимостью усиления борьбы с коррупцией в органах государственной власти;
- необходимостью персонализации ответственности за принимаемые решения в органах власти;
- перспективой перехода на бюджетирование по результатам деятельности [9].

На парламентских слушаниях С.В. Степашин подчеркнул: «На сегодняшний день в стране удалось сформировать достаточно эффективную систему внешнего и внутреннего контроля за расходованием бюджетных средств, сочетающую в себе лучшие традиции прошлых лет и международный опыт. Мы стараемся переходить от финансового контроля к государственному аудиту. Объем нецелевого использования бюджетных средств, по сравнению с прошлым десятилетием, значительно снизился. Если раньше бюджетные средства разворовывались, то сейчас этого нет» [8].

Хотелось бы отметить, что в Бюджетном кодексе РФ нет статьи, определяющей аудит эффективности как важнейшей формы государственного финансового контроля.

Эффективность деятельности государства во многом определяется тем, как оно распоряжается финансовыми и материальными ресурсами, которые общество доверило ему в управление. Как считают Бесхмельницын М.И. и Рябухин С.Н., в настоящее время необходимо в полной мере активизировать потенциал государственного финансового контроля, что соответствует стратегической задаче повышения эффективности российской государственности: эффективное управление невозможно без эффективного контроля. Вот почему современный этап развития российского государства объективно требует внедрения новой формы государственного финансового контроля – аудита эффективности использования бюджетных средств. Внедрение аудита эффективности в систему государственного контроля обусловлено необходимостью контролировать не только целевой характер государственных расходов, но и оценивать их результативность. Переход организации бюджетного процесса на принципы результативности бюджетных расходов требует создания адекватных механизмов государственного финансового контроля, позволяющих определять конкретные достижения запланированных социально-экономических результатов. Такие механизмы, по их мнению, содержит аудит эффективности использования государственных (бюджетных) средств, широко применяемый в государственном финансовом контроле зарубежных стран в течение последних десятилетий. Мировой опыт свидетельствует, что применение методов аудита эффективности оказывает существенное влияние на качество принятия и исполнения органами исполнительной власти решений в сфере управления государственными финансами, а также способствует повышению ответственности, прозрачности и подотчетности в их деятельности [4].

Аудит эффективности, возникнув в зарубежных странах как результат закономерного процесса развития финансовой системы государства, в свою очередь, явился фактором, способствующим ее реформированию в целях повышения эффективности управления государственными финансами. Посредством аудита эффективности осуществляется внешний государственный контроль управления

финансовыми ресурсами государства, цель которого – давать независимую и объективную оценку эффективности использования государственных бюджетных средств, направленных на достижение поставленных социально-экономических целей и задач. Аудит эффективности использования государственных бюджетных средств является достаточно сложным и многоплановым инструментом контроля, который включает в себя такие основные функции, как:

- контроль за экономической обоснованностью, правомерным, целевым и эффективным использованием государственных бюджетных средств;
- анализ результативности использования государственных финансовых ресурсов;
- проверка эффективности деятельности государственных органов при реализации предусмотренных положений финансовой политики, в том числе расходования бюджетных средств.

На наш взгляд, основной проблемой эффективности использования государственных бюджетных средств было и остается нецелевое использование бюджетных средств. В большинстве случаев речь идет не о злоупотреблениях, а о неправильных бухгалтерских проводках. О злоупотреблениях в ряде случаев – говорить сложно. Поэтому аудит эффективности в таких случаях не может являться проверкой того, правильно были израсходованы казенные деньги, и не украдены ли государственные бюджетные средства, выделенные на определенные цели. Другой такой проблемой является неэффективное использование бюджетных средств. Например, при строительстве аэропорта государство в принципе выполняет взятые на себя обязательства, выделяет около шести миллиардов рублей, строит взлетно-посадочную полосу аэропорта со всей инфраструктурой. Однако аэропорт не может быть использован, так как инвестор не выполнил своих обязательств, не выделил средства на сооружение аэровокзального комплекса. Нет данного комплекса, значит, аэропорт не функционирует. Получается, что 6 млрд. руб. были использованы неэффективно. И таких примеров, к сожалению, можно привести очень много. На наш взгляд, при формировании бюджета, в первую очередь, целесообразно задавать определенные финансово-экономические параметры, ориентированные не просто на выделение средств для больниц, школ, институтов, детских садов, роддомов и т.д. Предусмотренные в бюджете деньги должны, прежде всего, работать на результат, что означает программно-целевой метод.

Таким образом, можно предположить, что в качестве оценки эффективности использования государственных бюджетных средств могут применяться или учитываться результаты деятельности, при этом критерии и показатели эффективности данной деятельности устанавливаются, в том числе контрольными органами. Критерии представляют собой обоснованные и выполнимые стандарты качества работы и контроля, на основе которых можно осуществить сравнительный анализ и оценить эффективность реализации программ, осуществления видов деятельности, экономических операций или выполнения функций объектами проверки, то есть достигнутых результатов. Применительно к аудиту эффективности под критериями эффективности мы понимаем обобщенную совокупность показателей, отражающих различные стороны деятельности объекта аудита. Анализ и опыт финансового контроля позволяет выделить в качестве критериев аудита эффективности результативность и экономичность. Критерий результативности – это относительная величина, отражающая степень достижения поставленных целей или запланированных результатов. Критерий экономичности – это критерий, определяющий «цену» результативности, т.е. затраты по достижению поставленных целей. Критерий экономичности

может определяться отношением затрат на содержание организации к экономическому эффекту, полученному от ее деятельности. Показатели аудита эффективности являются составными элементами критериев эффективности и отражают ту или иную сторону деятельности проверяемого объекта.

## Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 17 июля 1998 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант+».
2. Об аудиторской деятельности [Электронный ресурс] : федер. закон от 7 авг. 2001 г. №ФЗ-119. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Бликанов А.В. Аудит эффективности как методическая основа совершенствования государственного финансового контроля [Текст] / А.В. Бликанов. – М., 2008.
4. Бесхмельницын М.И. Аудит эффективности как современная форма государственного финансового контроля [Текст] / М.И. Бесхмельницын, С.Н. Рябухин. – М., 2008.
5. Жуков В.А. Концептуальные и методические основы аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности [Текст] / В.А. Жуков. – М., 2008.
6. Панков В.Г. Теория и практика аудита эффективности [Текст] / В.Г. Панков. – М., 2008.
7. ПРАЙМ-ТАСС [Электронный ресурс] : агентство экономической информации. – 2007. – Режим доступа: <http://www.prime-tass.ru>.
8. Степашин С.В. Аудит эффективности как важнейшая форма государственного финансового контроля [Текст] / С.В. Степашин. – М., 2007.
9. Сурков М.С. Аудит эффективности использования государственных средств [Текст] / М.С. Сурков. – М., 2008.

## Ключевые слова

Контроль; бюджет; аудит; финансы; эффективность.

*Дадавова Изабелла Камильпашаевна*

## РЕЦЕНЗИЯ

Переход на рыночные отношения расширил права и возможности хозяйствующих субъектов в области организации бухгалтерского учета и составления финансовой (бухгалтерской) отчетности. В этих условиях система контроля, как государственного, так и негосударственного, должна выступать гарантом достоверности этой отчетности перед его пользователями и защищать их интересы. Вопросы организации, и регулирования государственного финансового контроля, его дальнейшего совершенствования в Российской Федерации постоянно находятся в центре внимания представителей науки и практики. Однако вопросы организации и проведения контроля эффективности использования бюджетных средств и отдельных сторон деятельности бюджетных учреждений до сих пор не получили должной разработки, отсутствует нормативно-правовая база, регламентирующая вопросы осуществления такого контроля. Поэтому исследования, проводимые в настоящей статье, являются актуальными и приобретают особый интерес, особенно сейчас когда в стране осуществляется административная реформа. В этом отношении авторами проделана серьезная работа, представляющая научный и практический интерес. В частности наибольший интерес представляют предложенные автором конкретные направления по совершенствованию государственного финансового контроля в разрезе его составляющих, реализация которых будет способствовать успешной реализации административной реформы и рациональной организации контрольной деятельности. В работе даются четкие рекомендации по совершенствованию методики организации и проведения аудита эффективности, которые могут получить практическую реализацию.

Статья рекомендуется к публикации в открытой печати.

*Алибеков Ш.И., д.э.н., доцент, зам. директора по финансово-хозяйственной работе Северо-Кавказского филиала (г. Махачкала) Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская правовая академия Минюста РФ»*

## 1.2. CONTROL OF EFFICIENCY OF USE OF BUDGETARY FUNDS

I.K. Dadavova, the post-graduate student

In clause theoretical and practical aspects of the organization and carrying out of the state financial control of efficiency of use of the state budgetary funds are considered.

### Literature

1. The federal law «On auditor activity» №FL-119 from 07.08.01.
2. The budgetary code of the Russian Federation from July, 17th, 1998.
3. IA an alliance of media on materials of a prime of TASS 2007
4. A.V. Blikanov. Audit of efficiency as a methodical basis of perfection of the state financial control. M. 2008.
5. M.I.Beshmelnitsin, S.N. Ryabuhin. Audit of efficiency as the modern form of the state financial control. – M. 2008.
6. V.A. Jukov. Conceptual and methodical bases of audit of efficiency of use of budgetary funds and a state ownership. – M. 2008.
7. V.G. Pankov. The theory and practice of audit of efficiency. – M. 2008.
8. S.V. Stepashin. Audit of efficiency as the major form of the state financial control. – M. 2007.
9. M.S. Surkov. Audit of efficiency of use of public funds. – M. 2008.

### Keywords

Control; the budget; audit; finance; efficiency.