

---

УДК 35.078.3:336.145 (470)

ББК 67.401.061.1(2 Рос)

Л 25

**С.В. Ларин**

*Соискатель Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва. Тел.: (916) 332 86 13, e-mail: bnjj@mail.ru.*

## **Развитие ведомственного контроля как условие реализации результативного бюджетирования в России**

*(Рецензирована)*

**Аннотация.** В статье раскрываются содержание, проблематика и направления развития ведомственного контроля как необходимого условия комплексной реализации бюджетирования, ориентированного на результат, в современной бюджетной практике Российской Федерации.

**Ключевые слова:** государственный контроль, бюджетный контроль, финансовый контроль, ведомственный контроль, внутренний контроль, внутренний аудит, главный распорядитель бюджетных средств, результативное бюджетирование, доклады о результатах и направлениях деятельности, ведомственные целевые программы, оценка эффективности.

**S.V. Larin**

*Competitor for Candidate degree of the Russian Academy of Public Service at the President of the Russian Federation, Moscow. Ph. (916) 332 86 13, e-mail: bnjj@mail.ru.*

## **Development of departmental control as a realization condition of productive budgeting in Russia**

**Abstract.** The paper discloses the contents, problematics and directions of development of departmental control as the necessary condition of complex realization of the productive budgeting in modern budgetary practice of the Russian Federation.

**Keywords:** the state control, budgetary control, financial control, departmental control, internal control, internal audit, the main manager of budgetary funds, productive budgeting, reports on results and lines of activity, departmental target programs, efficiency estimation.

Ведомственный контроль в государственном управлении — это контроль главных распорядителей бюджетных средств (далее — ГРБС) [1], или, в более узком содержании, — контроль исполнительных органов власти.

Основания для определения ведомственного контроля со стороны ГРБС как одного из видов государственного контроля можно рассматривать в различных аспектах. Так, в экономическом плане определяющим фактором является то, что ведомственный контроль ГРБС главным образом имеет дело с государственными (и прежде всего бюджетными) средствами, их посту-

плением и расходованием. Для получения и использования государственных средств у различных ведомств имеются и другие источники. Возможны также варианты привлечения государственных учреждениями частных денег, поскольку предпринимательская деятельность для бюджетных учреждений не запрещена. Нормально работающий ведомственный контроль должен охватывать все средства, используемые в пределах ведомства.

Крайне важно то, что именно с помощью ведомственного контроля и только с его участием можно обеспечить соблюдение базового условия

---

эффективности контроля — полный охват подлежащего контролю массива государственных средств с установленной постоянной периодичностью проведения ревизий и проверок. Для этого ведомственный контроль ГРБС должен охватывать каждую организацию, каждое учреждение данного ведомства в предусмотренный срок. В этом случае реализуется преимущество близости ведомственного контроля ГРБС к подконтрольным объектам и обслуживающим их финансовым потокам, к местам использования поступивших государственных и иных средств.

В практической деятельности многочисленных ведомств Российской Федерации решение этих задач обеспечивалось по-разному: в некоторых случаях весьма формально, нередко необходимо ведомственного контроля вообще пренебрегали. Обобщение состояния ведомственного контроля позволяет утверждать, что на современном этапе наиболее существенными его недостатками являются следующие:

— неопределенность его функциональной роли в системе государственного управления;

— декларативность правовой и нормативной базы, ее фрагментарность на уровне государства и недостаточная детализация на уровне ведомств;

— отсутствие контрольно-ревизионных органов во многих министерствах и ведомствах, малочисленность действующих контролирующих подразделений, отсутствие у них территориальных органов.

Названные недостатки являются прямым следствием недооценки реальных возможностей ведомственного контроля, невнимания и недоверия к нему государственных контрольных структур. Последнее частично можно объяснить стремлением преодолеть противоречие между ведомственными и государственными интересами.

ГРБС проводит финансовый контроль в рамках своих бюджетных полномочий, т.е. осуществляет финансовый контроль за подведомственными распорядителями бюджетных средств в части обеспечения правомерного, це-

левого, эффективного использования и своевременного возврата бюджетных средств, предоставления отчетности и т.д. В настоящее время Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее — БК РФ) узаконен вопрос об обязательности ведомственного контроля, вменено в обязанность обеспечивать результативность использования бюджетных средств и осуществлять контроль за использованием бюджетных средств [2].

Эти новации бюджетного законодательства обусловлены новыми требованиями к бюджетному процессу, создают важные условия для развития результативного бюджетирования, а законодательное закрепление бюджетных полномочий ГРБС в полной мере отвечает задаче по дальнейшему расширению их самостоятельности и ответственности.

На наш взгляд, принципиально важным является тот факт, что изменение парадигмы бюджетного процесса в целом приводит к изменению парадигмы государственного финансового контроля. Так, практически во всех развитых странах, где состоялся переход к результативному бюджетированию, вначале была проведена реформа системы контроля, а затем уже внедрялись новые принципы бюджетного планирования. С теоретической точки зрения это вполне логично: прежде, чем делегировать органам исполнительной власти, особенно на местах, новые финансовые полномочия, необходимо создать адекватную систему контроля.

Контроль исполнения бюджета и контроль бюджетных расходов при бюджетировании, ориентированном на результат, смещается: от контроля за целевым использованием средств — к контролю за достижением целевых показателей социальной и экономической эффективности. Особую роль призваны осуществлять такие субъекты финансового контроля, как министерства и ведомства, т.к. именно они (как ГРБС) в соответствии с БК РФ определяют и планируют цели, рассчитывают и планируют ресурсы для их достижения.

В числе принципиальных новшеств, вводимых реформой в управле-

---

ние бюджетным процессом, первостепенного внимания заслуживает вопрос о контроле за содержанием докладов субъектов бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности (далее — ДРОНД). Внедрение результативного бюджетирования в Российской Федерации предусматривает ежегодное представление таких докладов в качестве основной формы отчетности и информационной базы для среднесрочного планирования в условиях новой организации бюджетного процесса. Важнейшим разделом докладов является оценка результативности бюджетных расходов и обоснование мер по ее повышению.

За содержание и достоверность ДРОНД отвечает его составитель. Используют ДРОНД органы исполнительной власти, которым документ представляется, в целях оценки деятельности распорядителей и получателей средств и возможностей дальнейшего выделения ассигнований. Таким образом, какой-либо контроль за достоверностью содержания доклада из этой схемы исключен полностью. Достоверность представляемых сведений обеспечивается только мотивацией получателя бюджетных средств к поиску резервов и повышению эффективности деятельности. Возможность проверки, тем более гарантии положительного посыла этой мотивации, отсутствует.

В результате фактического отстранения органов государственного и муниципального контроля от участия в процессе оценки содержания докладов, обоснованности и достоверности содержащейся в них информации бюджетный процесс становится закрытой сферой деятельности органов исполнительной власти. Такой подход создает условия, при которых составитель ДРОНД, не подверженный внешнему контролю, будет ничем не ограничен в желании приукрасить результаты своей деятельности и увеличить размер получаемых бюджетных средств.

Чтобы исключить влияние распорядителей средств на результаты, целесообразно обеспечить независимость проведения такой оценки, а также про-

зрачность и доступность к полученным результатам. Обеспечить решение этой задачи на современном этапе способны только органы внешнего финансового контроля.

Таким образом, метод формирования и исполнения бюджета, при котором планирование, выделение и расходование бюджетных средств осуществляются в соответствии с целями и задачами государственной политики, и должен обеспечивать достижение получателями бюджетных средств установленных конечных социально-экономических результатов. Выполнение возложенных на них функций ставит перед государственным финансовым контролем новые ориентиры — повышение роли внутреннего финансового контроля с обязательным внешним аудитом финансов и результатов деятельности, оценкой деятельности администраторов бюджетных средств по достигнутым результатам.

Внедрение результативного бюджетирования должно сопровождаться институциональной реформой системы государственного управления и контроля, предусматривающей, в числе прочего, адаптацию к задачам такого бюджетирования. Контрольные функции органов внешнего и внутреннего финансового контроля должны обеспечивать и отслеживание целевого характера использования средств (на новых основаниях), и анализ социальной и экономической эффективности результатов реализации программ, оценку соответствия полученных министерствами и ведомствами результатов запланированным показателям социальной и экономической эффективности.

Благодаря внедрению результативного бюджетирования, контролирующие органы получают возможность разделить функции контроля с отраслевыми министерствами и уделять больше внимания вопросам государственной политики и анализу эффективности бюджетных расходов с целью их взаимной увязки с приоритетами государственной политики: то есть преимущества внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, для

---

них заключаются в появлении возможности отказаться от контроля за большим количеством мелких статей расходов и сосредоточиться на контроле за основными направлениями расходов.

Иными словами, переход организации бюджетного процесса в России на принципы результативности бюджетных расходов требует от контрольных органов создания адекватных механизмов финансового контроля, позволяющих определять степень достижения запланированных социально-экономических результатов и тем самым давать оценки эффективности использования государственных средств органами исполнительной власти.

Одной из насущных задач сегодня является воссоздание служб внутреннего (ведомственного) контроля или аудита. Поскольку увеличиваются права и ответственность ГРБС, каждый главный распорядитель или даже каждое крупное бюджетное учреждение должно иметь в своем составе специализированное подразделение, подчиняющееся непосредственно руководителю, которое занималось бы разработкой внутренних стандартов и процедур планирования, составлением отчетности и контроля за достижением результатов и, самое главное, контролировало бы соблюдение этих процедур. Внешний независимый финансовый контроль должен быть направлен на то, чтобы проверять, созданы ли такие подразделения, как они работают, насколько эффективна их деятельность.

Контрольным органам в условиях результативного бюджетирования необходимо контролировать не только правомерность расходования и целевое назначение используемых бюджетных средств, но и основную деятельность учреждения (организации) с точки зрения эффективности затрат на ее осуществление. Для решения этой задачи должен функционировать отлаженный механизм внутреннего контроля и внутреннего аудита.

Внутренний контроль — процесс, осуществляемый руководством и иными работниками органа исполнительной власти (и/или бюджетного учреж-

дения), направленный на повышение эффективности и результативности операций по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг, обеспечение достоверности отчетности и соблюдения законодательных и иных нормативных правовых актов и регламентов. В функции внутреннего контроля входят наблюдение за системой учета и другими звеньями внутреннего финансового контроля, изучение финансовой и другой оперативной информации с детальной проверкой операций и остатков на счетах, проверка эффективности и результативности финансовых операций, ознакомление с общей и учетной политикой.

Внутренний аудит — объективная деятельность, направленная на повышение эффективности внутреннего контроля, качества составляемой отчетности и предоставление рекомендаций по повышению эффективности и результативности деятельности бюджетного учреждения.

Организация действенной системы внутреннего контроля и аудита преследует достижение следующих целей:

- обеспечение контроля над соблюдением бюджетным учреждением законодательных, нормативных и правовых актов Российской Федерации, внутриведомственных норм, правил и регламентов;

- наиболее эффективное использование бюджетным учреждением финансовых и нефинансовых ресурсов для достижения намеченных результатов деятельности.

Достижение целей, поставленных перед системой внутреннего контроля и аудита, предполагает смещение акцента при проведении контрольных мероприятий с последующего на предварительный и текущий контроль. Дело в том, что после совершения операций, относящихся к функциональной или финансово-хозяйственной деятельности учреждения, практически невозможно повлиять на их эффективность или устранить выявленные нарушения без определенного рода неблагоприятных последствий. Контроль на наиболее ран-

---

них стадиях совершения операций, как правило, позволяет минимизировать возможные потери и затраты. Поэтому одним из основных направлений развития системы внутреннего контроля и аудита является ее переориентация от последующего к текущему и предварительному контролю. Чем раньше будут выявлены нарушение или недостаток, тем меньше негативных последствий они за собой повлекут. Это важное обстоятельство распространяется на любой управляемый процесс.

В условиях организации бюджетного процесса, ориентированного на результат, задачей органа государственного финансового контроля является определение степени достижения получателями бюджетных средств запланированных результатов их деятельности, а также результатов выполнения целевых программ. При этом орган государственного финансового контроля должен использовать конкретные показатели, которые разрабатываются для измерения прямых и социальных результатов в качестве критериев оценки эффективности использования бюджетных средств ГРБС, распорядителей и получателей бюджетных средств.

С целью применения единых методических подходов к осуществлению финансового контроля при результативном бюджетировании должна быть разработана и утверждена Единая методика определения эффективности бюджетных расходов. Это позволит установить единые принципы и требования к организации и проведению аудита эффективности органами финансового контроля как исполнительной, так и законодательной власти.

Для налаживания ведомственного контроля ГРБС важно учесть обстоятельства, возникающие как элементы или следствия проводимых реформ. Прежде всего, целесообразно уточнить распределение и соотношение функций внешнего и ведомственного финансового контроля. Отметим еще одну проблему в структурировании финансового контроля ГРБС: поскольку федеральные службы находятся в ведении определенных министерств, осущест-

вляемый ими контроль неизбежно приобретает черты ведомственного.

Однако фактически контроль будет осуществляться не только внутри ведомства. Его границы определяются границами сферы деятельности, которую регулирует определенное министерство и контролирует определенная служба. А поскольку представить финансово-бюджетную сферу как замкнутое пространство трудно даже с некоторой долей условности, финансово-бюджетный контроль приобретает и межведомственный характер. В условиях рыночного хозяйства с финансами в большей или меньшей степени связано любое направление государственной, хозяйственной и социальной деятельности. Поэтому ведомственность контроля ГРБС определяется не только административными рамками, но и принадлежностью контрольной службы к финансовой сфере в широком смысле слова.

С другой стороны, внутренний контроль за деятельностью органов власти, управление их имуществом, решение кадровых вопросов, руководство подведомственными организациями, предприятиями, учреждениями остаются в числе полномочий руководителей органов власти. Так, федеральные агентства осуществляют полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным агентству.

Таким образом, ведомственный контроль ГРБС приобретает двойную направленность. С одной стороны, это контроль ведомства в пределах сферы деятельности (прежде всего, финансовой). Объектами контроля становятся бюджетополучатели и бюджетные средства. С другой стороны, это контроль за финансово-хозяйственной деятельностью в административных рамках ведомства. Объектами становятся подразделения ведомства, его территори-

---

альные органы, подведомственные организации.

Реализация систематического, регламентированного по охвату контролируемых денежных потоков и периодичности ведомственного контроля за использованием бюджетных, а в идеале — всех государственных средств, теми или иными путями попадающих в распоряжение различных организаций, предприятий и учреждений, позволит государству контролировать свои расходы в полном объеме. Только при таком условии можно оценивать целевой характер использования средств и эффективность бюджетных расходов.

Как отмечалось выше, бюджетная реформа предполагает новации, которые также должны стать предметом ведомственного финансового контроля ГРБС. Так, главным распорядителям и распорядителям бюджетных средств предстоит контролировать целевое и эффективное использование бюджетных средств. Для этого ведомственные целевые программы должны иметь четкие задачи, измеримые результаты, систему оценки, индикаторы достижения экономической и социальной эффективности. В свою очередь, у ведомственных контролеров должны быть адекватные способы измерения достигнутых результатов. Такие способы надо определять с учетом ведомственной специфики, но они не могут иметь сугубо ведомственный характер. Измерение эффективности расходования ведомствами средств требует общих подходов к затратам каждого ведомства в масштабе государственной бюджетной политики.

С учетом вышеизложенного можно сформулировать общие принципы организации и осуществления финансового контроля ГРБС:

— финансовый контроль ГРБС как ведомственный финансовый контроль — это обязательная и неотъемлемая часть общей системы государственного финансового контроля. Органы ведомственного финансового контроля являются специальными структурными подразделениями органов исполнительной власти, выполняющими функции по

контролю и надзору в сфере деятельности данных органов власти за формированием и использованием бюджетных и иных государственных средств, а также материальных ценностей, находящихся в соответствующей форме собственности или управления;

— в целях обеспечения максимально возможной независимости, объективности и результативности главные распорядители бюджетных средств формируют органы ведомственного контроля, которые:

— подчиняются непосредственно руководителю соответствующего органа исполнительной власти (местного самоуправления);

— финансируются из соответствующих бюджетов и смет отдельной строкой в объеме, необходимом для выполнения утвержденных функций. Руководитель органа исполнительной власти (местного самоуправления) не вправе уменьшать выделенные ассигнования или использовать их на иные цели и уполномочен в случае необходимости и возможности дополнительно финансировать работу контрольно-ревизионного подразделения;

— осуществляют взаимодействие с другими контролирующими структурами на соответствующем уровне бюджетной системы страны;

— основная задача органов ведомственного контроля — обеспечение постоянного полного контроля за использованием поступивших в распоряжение соответствующего органа исполнительной власти (местного самоуправления), подведомственных ему органов власти и организаций государственных (муниципальных) средств и материальных ценностей. Периодичность проведения контрольных мероприятий устанавливается руководителем органа исполнительной власти по предложению органа ведомственного контроля сроком один раз в один-три года в зависимости от объема поступающих средств, характера их использования и штатных возможностей контрольного органа;

— сфера подконтрольности органа ведомственного контроля определяется спецификой структуры и функций со-

---

ответствующего органа исполнительной власти — ГРБС;

— органы государственного финансового контроля (Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и др.) призваны:

— использовать при проведении ревизий и проверок данные ревизий и проверок, проведенных органами ведомственного финансового контроля, определяя по своему усмотрению степень достоверности этих данных;

— проверять и оценивать состояние ведомственного контроля в контролируемых органах власти и организациях;

— оказывать методическую и практическую помощь органам ведомственного финансового контроля как в ходе проведения своих контрольных мероприятий, так и по обращению органов ведомственного контроля;

— предоставлять работникам органов ведомственного контроля возможность повышения квалификации;

— для осуществления своих функций органы ведомственного контроля должны иметь право и возможность привлекать научные, экспертные и аудиторские организации, а также сотрудничать с последними при проведении ими проверок, предусмотренных действующим законодательством (государственные унитарные предприятия, внебюджетные фонды).

С учетом новых требований к ведомственному контролю необходима система мер, реализация которых позволит повысить его эффективность и вывести его на качественно новый уровень:

— развитие бюджетного аудита, понимаемого как неразрывное единство трех важнейших составляющих этой дефиниции: аудита эффективности использования бюджетных ресурсов («аудит эффективности»), аудита содержания и процесса применения административных процедур с целью минимизации возникающих рисков (риск-аудит) и аудита постановки внутреннего контроля у проверяемого субъекта (аудит-контроль);

— проверка качества организации системы управления в подведомственных структурах с учетом ориентации на конечный результат: доведение до сотрудников результирующих показателей профессиональной деятельности, объективность оценки, выполнение доведенных показателей по субъекту проверки в целом (включая анализ результатов деятельности его руководителя);

— дальнейшее совершенствование инструментария проверочной деятельности, в частности более широкое проведение камеральных проверок и самопроверок;

— повышение степени прозрачности и действенности контрольных мероприятий: обязательность обсуждения результатов каждой комплексной и тематической проверки на заседаниях соответствующих контрольных советов, создание и ведение ведомственного классификатора выявленных нарушений, практическая реализация механизма «обратной связи» с целью минимизации рисков повторного возникновения указанных нарушений (путем совершенствования нормативной базы, доработки применяемых прикладных программных продуктов и т.п.);

— комплексное формирование нормативно-методической базы системы ведомственного контроля, составными элементами которой должны быть периодически обновляемые программы комплексных проверок подведомственных структур, методики организации проверочных мероприятий, оформления их результатов и подведения итогов и т.д.;

— углубление взаимодействия с органами государственного финансового контроля всех уровней и правоохранительной системой (на основе соответствующих законодательных, нормативных актов, а также заключаемых соглашений) с возможной перспективой формирования единого информационного ресурса, доступного в соответствии с установленными сегментами компетенции не только собственно субъектам государственного финансового контроля, но и заинтересованным правоохранительным органам.

---

**Примечания:**

1. ГРБС — орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств. См.: Ст. 6 БК РФ.

2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 26.04.2007 г. №63-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. М., 2011.