

DOI: 10.26794/2587-5671-2024-28-1-52-63

УДК 332.025.13(045)

JEL G32, H12, M15, M38, O32

Формирование системы оценки эффективности государственного финансового контроля и бюджетного мониторинга в Российской Федерации

А.И. Лукашов

РЭУ им. Г.В. Плеханова, Москва, Россия;

Управление Федерального казначейства по г. Москве, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

Государственный (муниципальный) финансовый контроль (ГФК) и бюджетный мониторинг являются механизмами, позволяющими минимизировать различного рода нарушения и, как следствие, повысить эффективность использования бюджетных средств. В этой связи крайне важно обладать объективной оценкой, насколько сами эти механизмы являются эффективными. **Предмет** исследования — деятельность органов ГФК в Российской Федерации. **Цель** — формирование системы оценки эффективности ГФК и бюджетного мониторинга в Российской Федерации. Используются **методы**: синтеза, анализа и классификации. Проведен анализ теоретических и прикладных подходов к оценке эффективности ГФК. Систематизированы меры реагирования Федерального казначейства, направленные на информирование заинтересованных лиц о потенциальных рисках различных нарушений. Раскрыто содержание дефиниций «результативность и эффективность» бюджетного мониторинга. Предложена авторская трактовка содержания дефиниции «эффективность» ГФК. Определены подсистемы, элементы и структура системы оценки эффективности ГФК и бюджетного мониторинга. **Новизна** исследования заключается в выделении трех подсистем системы оценки эффективности ГФК: подсистему экспертных оценок; формализованную подсистему показателей, основывающуюся на рассмотрении эффективности каждого этапа деятельности органа ГФК; подсистему эффективности сотрудника органа ГФК. Система оценки эффективности бюджетного мониторинга включает однофакторную составляющую, основывающуюся на соотношении количества направленных в адрес заказчиков и исполнителей сведений о принятых мерах реагирования и полученных от них решений. Выполненное исследование вносит вклад в теорию и практику государственных финансов, в части формирования новых теоретических и методологических подходов к оценке эффективности ГФК и бюджетного мониторинга.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль; бюджетный мониторинг; эффективность; Федеральное казначейство; Счетная палата Российской Федерации; органы государственного финансового контроля

Для цитирования: Лукашов А.И. Формирование системы оценки эффективности государственного финансового контроля и бюджетного мониторинга в Российской Федерации. *Финансы: теория и практика*. 2024;28(1):52-63. DOI: 10.26794/2587-5671-2024-28-1-52-63

ORIGINAL PAPER

Formation of a System for Evaluating the Effectiveness of State Financial Control and Budget Monitoring in Russian Federation

A.I. Lukashov

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia;

Department of the Federal Treasury for Moscow, Moscow, Russia

ABSTRACT

State (municipal) financial control (SFC) and budget monitoring are mechanisms to minimize various types of violations and, as a result, improve the efficiency of the use of budget funds. In this regard, it is extremely important to have an objective assessment of the effectiveness of these mechanisms themselves. **The subject of the research** is the activity of SFC bodies in the Russian Federation. The **purpose** is to form a system for evaluating the efficiency of SFC and budgetary monitoring in the Russian Federation. **Methods** of synthesis, analysis and classification were used in the paper. The

analysis of both theoretical and practical methods for evaluating the effectiveness of SFC is conducted. The Federal Treasury's response measures are systematized with the aim of informing stakeholders about potential risks associated with various violations. The definitional content of "effectiveness and efficiency" in budgetary monitoring is revealed. The author's interpretation of the definition of "efficiency" in SFC is proposed. The subsystems, elements and structure of the system for evaluating the efficiency of SFC and budgetary monitoring have been determined. The **novelty of the study** consists in the identification of three subsystems of the system for evaluating the efficiency of the SFC: the subsystem of expert assessments; a formalized subsystem of indicators based on the consideration of the efficiency of each stage of the activity of the SFC body; and the subsystem of the efficiency of an employee of the SFC body. The system for evaluating the efficiency of budgetary monitoring includes a one-factor component based on the ratio of the number of pieces of information sent to customers and contractors about the response measures taken and the decisions received from them. In terms of developing new theoretical and methodological approaches for evaluating the efficiency of SFC and budget monitoring, the study performed improved the theory and practice of public finances.

Keywords: state financial control; budget monitoring; efficiency; Federal Treasury; Accounts Chamber of Russia; state financial control bodies

For citation: Lukashov A.I. Formation of a system for evaluating the effectiveness of state financial control and budget monitoring in Russian Federation. *Finance: Theory and Practice*. 2024;28(1):52-63. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587-5671-2024-28-1-52-63

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы повышения эффективности деятельности государственного аппарата перманентно находятся в фокусе внимания руководства нашей страны. На регулярной основе осуществляется оценка эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Указанная оценка проводится на основе показателей, разносторонне характеризующих деятельность объекта оценки.

Например, для руководителей российских регионов разработаны 20 показателей, включающих как количественные (число посещений культурных мероприятий, количество семей, улучшивших жилищные условия и др.), так и качественные индикаторы (качество городской среды, качество окружающей среды и др.)¹.

Эффективность деятельности организаций сектора государственного управления напрямую коррелирует с вопросами эффективности использования бюджетных средств посредством обеспечения достижения заданных результатов за счет наименьшего объема бюджетных средств либо достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Существуют различные механизмы и инструменты, позволяющие дать ответ на вопрос: эффективно или не эффективно использованы средства бюджета? Среди них следует выделить ГФК и бюджетный мониторинг.

В настоящее время в Российской Федерации сформировалась система органов ГФК, представленная Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в совокупности образующими органы внешнего контроля, а также Федеральным казначейством, органами, являющимися исполнительными органами субъектов Российской Федерации (органами местных администраций), относящимися к органам внутреннего контроля.

Указанные органы обладают широким арсеналом средств, позволяющих объективно оценивать эффективность деятельности объектов контроля. При этом очевидно, что и деятельность органов контроля также должна быть эффективной.

В этой связи настоящее исследование посвящено анализу теоретических и практических подходов в части оценки эффективности ГФК и бюджетного мониторинга. Рассмотрены особенности, присущие указанным механизмам, а также сформулированы предложения, направленные на формирование их комплексной системы оценки.

ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЪЕКТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ. ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ

Бюджетный мониторинг — относительно новый механизм [1]. Его законодательное закрепление произошло только в 2022 г. Субъектом бюджетного мониторинга выступает Федеральное казначейство. А объектом — финансовые операции в системе казначейских платежей.

Основная цель бюджетного мониторинга — предупреждение и предотвращение финансовых нарушений участников системы казначейских

¹ Сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4640245726> (дата обращения: 10.05.2023).

Таблица 1 / Table 1

Основания для применения Федеральным казначейством предупредительных и информационных мер реагирования / Bases for the Federal Treasury Application of Preventive and Informational Response Measures

Основание / Bases	Мера реагирования / Response measure
Установление фактов банкротства УКС и др.	Приостановление открытия лицевого счета (л/с)
Установление фактов ликвидации, исключения из ЮГРЮЛ или признания банкротом УКС и др.	Приостановление операций на л/с
Предоставление документов на оплату труда физическим лицам в размере более 50% цены государственного контракта и др.	Предупреждение (приостановление операций на л/с)
Установление фактов реорганизации УКС (лица, получающего от него денежные средства) и др.	Предупреждение

Источник / Source: составлено автором на основании анализа законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации / Compiled by the author based on the analysis of legislative and regulatory legal acts of Russian Federation.

платежей. Указанная цель достигается благодаря использованию блокирующих, предупредительных и информационных мер реагирования [2]. При этом блокирующие меры реагирования носят в себе императивный характер, что обуславливает одностороннее принятие решения со стороны Федерального казначейства. А предупредительные и информационные предусматривают взаимодействие между Федеральным казначейством, заказчиком и участником казначейского сопровождения (УКС)². В этой связи именно последние две меры представляют наибольший интерес для настоящего исследования.

В целях определения критериев результативности бюджетного мониторинга рассмотрим основания для применения предупредительных и информационных мер реагирования (табл. 1).

Сведения о принятых мерах реагирования направляются заказчику по контракту (договору), а также исполнителю для рассмотрения, принятия соответствующего решения и информирования о нем Федеральное казначейство. В случае ненаправления в установленный срок в адрес

² Казначейское сопровождение — проведение Федеральным казначейством [финансовыми органами субъектов Российской Федерации (муниципальных образований)] операций с денежными средствами участника казначейского сопровождения — юридические и физические лица, получающие денежные средства на лицевые счета, открытые в Федеральном казначействе, использование которых осуществляется после подтверждения на соответствие условиям и (или) целям, установленным при предоставлении средств.

Таблица 2 / Table 2

Итоги применения бюджетного мониторинга в 2022 г. / Results of the Budgetary Monitoring Application in 2022

Наименование показателя / Indicator	Количество / Quantity
Проверки	416 520
Меры реагирования	3 830

Источник / Source: составлено автором на основании анализа Итогового доклада о результатах деятельности Федерального казначейства за 2022 год и основных направлениях деятельности на среднесрочную перспективу / Compiled by the author based on the analysis of the final report on the results of the Federal Treasury's activity for 2022 and the medium-term main directions of activity. URL: <https://roskazna.gov.ru/o-kaznachejstve/plany-i-otchety/> (дата обращения: 15.05.2023) / (accessed on 16.05.2023).

Федерального казначейства указанного решения приостановление открытия л/с (проведения операции) отменяется.

Таким образом бюджетный мониторинг можно признать результативным в случае обоснованного и своевременного применения соответствующих мер реагирования, направления информации о них заказчику по контракту (договору), а также исполнителю. Итоги первого года применения бюджетного мониторинга представлены в табл. 2.

Необходимо отметить, что потенциал бюджетного мониторинга не исчерпан. Распространение

Таблица 3 / Table 3

**Отдельные показатели результатов контрольных мероприятий Федерального казначейства
в финансово-бюджетной сфере / Selected Performance Indicators of Control Actions of the Federal
Treasury in the Financial and Budgetary Sphere**

Наименование показателя / Indicator	2018	2019	2020	2021	2022
Сумма выявленных нарушений, млрд руб.	2387,9	2039,4	1044,2	1208,9	624,5
Возмещено средств, использованных с нарушением, млрд руб.	6,9	2,7	1,9	2,2	2,4

Источник / Source: составлено автором на основании анализа отчетов о результатах проведения Федеральным казначейством контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере за соответствующий период / Compiled by the author based on the analysis of the reports on the results of the Federal Treasury's control actions in the financial and budgetary sphere for the relevant period. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/762700-7>; <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1020025-7>; <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1219627-7>; <https://sozd.duma.gov.ru/bill/132287-8>; <https://sozd.duma.gov.ru/bill/379361-8> (дата обращения: 16.05.2023) / (accessed on 16.05.2023).

его действия не только на этап исполнения бюджета, но и на иные этапы (планирование, контрактация и др.) позволит значительно повысить эффективность использования бюджетных средств [3].

ГФК осуществляется с использованием специальных методов: проверка и ревизия [4]. Спектр объектов контроля охватывает широкий перечень учреждений и организаций.

Субъектами ГФК выступают многочисленные органы на всех уровнях публичной власти [4]. Ключевыми из них выступают Счетная палата Российской Федерации и Федеральное казначейство, что обусловлено размером подконтрольных им средств федерального бюджета, и, как следствие, объемом выявляемых нарушений (табл. 3, 4).

Одним из ключевых направлений деятельности органов внешнего и внутреннего ГФК является контроль эффективности использования бюджетных средств [5, 6]. Вместе с тем, формируя оценку эффективности использования бюджетных средств, органы ГФК сами должны быть эффективны.

Как правило, дефиницию «эффективность» рассматривают как соотношение результатов и использованных для их достижения ресурсов [7, 8]. Вместе с тем специфика «продукта» бюджетного мониторинга и ГФК требует отдельного рассмотрения существующих подходов к определению их эффективности.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГФК И БЮДЖЕТНОГО МОНИТОРИНГА

Проблемам оценки и повышения эффективности деятельности государственного аппарата в целом и органов контроля в частности посвящены многочисленные работы зарубежных и отечественных исследователей [9–12].

Не обделены вниманием исследователей и вопросы определения эффективности ГФК. Анализ теоретических подходов по указанной проблематике позволяет нам сделать вывод о следующем. Большинство исследователей рассматривают эффективность ГФК в широком и узком смыслах.

Например, эффективность ГФК в широком смысле:

- может выражаться через пользу от контроля, которая должна превышать затраты на его организацию и реализацию, а также потенциальные ущерб или убыток вследствие неосуществления контроля³;

³ Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики. Сборник методических материалов. М.; 2017. 600 с. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=122551-sbornik_metodicheskikh_materialov_upravlenie_obshchestvennymi_finansami_mezhdunarodnyi_opyt_ryealizatsii_printsipov_luchshei_praktiki (дата обращения: 15.05.2023).

Отдельные показатели результатов контрольной деятельности Счетной палаты Российской Федерации / Selected Performance Indicators of Control Activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation

Наименование показателя / Indicator	2018	2019	2020	2021	2022
Выявлено нарушений и недостатков в ходе осуществления внешнего государственного аудита (контроля), млрд руб.	772,7	884,6	355,5	1541,4	885,6
Обеспечен возврат средств в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджет Союзного государства, млрд руб.	7,6	4,5	16,4	5,3	8,9

Источник / Source: составлено автором на основании анализа отчетов о работе Счетной палаты Российской Федерации за соответствующий период / Compiled by the author based on the analysis of the reports on the activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation for the relevant period. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/86c/86c213156d699278866aa3050a58ad6d.pdf>; <https://ach.gov.ru/upload/iblock/4e9/4e94867a31c581ff914aa42f1960f8a9.pdf>; <https://ach.gov.ru/upload/reports/2020.pdf>; <https://ach.gov.ru/upload/reports/2021.pdf>; <https://ach.gov.ru/upload/iblock/a1c/ygyhwc502ubudozudfb6bp73i684e132.pdf> (дата обращения: 18.05.2023) / (accessed on 18.05.2023).

- соотношение суммы социально-экономического эффекта, полученного от проведения ГФК, к затратам на его осуществление [13];
- отношение возмещенного ущерба к затратам на осуществление ГФК [14].

В узком смысле ГФК рассматривается через призму различных показателей и критериев. Например, В.А. Быков, А.И. Кокарев и др. предлагают использовать так называемые частные показатели эффективности деятельности контрольно-счетных органов (КСО), агрегируя их в три блока: показатели, характеризующие эффективность организации деятельности КСО, результативность деятельности и эффективность реализации результатов деятельности КСО [15].

Е.С. Беляева отмечает, что понятие эффективности ГФК включает в себя две составляющие: макроэффективность и промежуточную эффективность. Первая характеризуется совокупным эффектом от реализации ГФК (количество должностных лиц объектов контроля, привлеченных к ответственности, предложения по оптимизации расходов объектов контроля и др.). Вторая представляет собой соотношение суммы средств, подлежащих перечислению в бюджет по итогам контрольных мероприятий, к сумме средств, затраченных на содержание органа ГФК [13].

Д.А. Рабаданова, проводя исследование, посвященное оценке эффективности ГФК, обосновывает использование трех основных показателей, определяемых как:

- отношение объема выявленных нарушений к общему объему проверенных средств;
- отношение средств, перечисленных в бюджет по итогам контрольных мероприятий, к общему объему средств, использованных с нарушением;
- отношение объема выявленных нарушений к общему количеству контрольных мероприятий [16].

О.С. Приходченко в дополнение к приведенным выше показателям предлагает определять эффективность органа ГФК как частное от деления общего объема средств, использованных с нарушением, к общему объему средств, затраченных на содержание органа ГФК [17].

Отдельные авторы считают целесообразным законодательное закрепление данного вопроса с учетом необходимости наличия как формальных показателей эффективности, так и оценки независимых экспертов [18].

Таким образом анализ результатов различных теоретических исследований свидетельствует об отсутствии единого подхода по рассматриваемой проблематике.

Относительно бюджетного мониторинга следует констатировать недостаточность изучения вопросов как его осуществления, так и оценки эффективности. Это обусловлено незначительным периодом его применения. При этом мониторинг как функция государственного управления рассматривается различными исследователями, например, как механизм, обеспечивающий наблюдение за широким спектром реализуемых процессов, в том числе направленных на достижение целей национального развития, для предупреждения возникновения негативных последствий деятельности [19].

Фактически данный подход соответствует изложенному нами выше, что дает основание предложить понимать под эффективностью бюджетного мониторинга в первую очередь его результативность, а также наличие взаимодействия между Федеральным казначейством и заказчиками по контрактам и договорам (наличие/отсутствие обратной связи на направляемые меры реагирования).

На наш взгляд, именно достижение поставленных целей (результатов) является краеугольным камнем, позволяющим переходить к оценке эффективности как бюджетного мониторинга, так и ГФК. В противном случае ответ на вопрос эффективности указанных механизмов будет отрицательным.

ПРИКЛАДНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГФК

В настоящее время бюджетное законодательство Российской Федерации не содержит критериев и показателей эффективности ГФК, а также норм, обуславливающих необходимость их разработки. В результате отсутствия единых стандартизированных подходов не представляется возможным как обеспечить сопоставимость эффективности деятельности органов ГФК, так и оценить эффективность ГФК в целом.

Анализ прикладных подходов к определению эффективности деятельности органов ГФК позволил нам классифицировать их в зависимости от уровня формирования оценки: вертикальный и горизонтальный.

Под вертикальным подходом в рамках настоящего исследования понимается оценка эффективности деятельности органа ГФК со стороны вышестоящей организации (характерно для внутреннего ГФК), или органа, которому он подотчетен (характерно для внешних органов

ГФК). Например, в 2023 г. Государственная Дума рассматривала «Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2022 году», в результате чего деятельность палаты была оценена как «высокоэффективная»⁴.

Другим примером «квази-вертикальной» оценки эффективности деятельности органов ГФК выступают мероприятия, проводимые Федеральным казначейством в форме анализа исполнения бюджетных полномочий органов ГФК исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций (анализ исполнения бюджетных полномочий)⁵.

Если рассматривать примеры «горизонтальной» оценки эффективности деятельности, то можно обратиться к практике Федерального казначейства.

Так, Федеральным казначейством осуществляется определение уровня качества осуществления контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере, комплексно характеризующего результативность ревизий (проверок), а также эффективность реализации их результатов⁶. При этом в основе указанного показателя учитывается количество:

- результативных (нерезультативных) контрольных мероприятий;
- вынесенных и отмененных представлений, предписаний и уведомлений о применении бюджетных мер принуждения;
- исполненных представлений, предписаний и уведомлений о применении бюджетных мер принуждения.

Кроме того, заместитель руководителя Федерального казначейства Э.А. Исаев отмечает, что повышение эффективности ГФК невозможно без использования современных инструментов, позволяющих обеспечить автоматизацию отдельных ее этапов с полным охватом подконтрольной среды [20]. Другими словами, степень использования арсенала инструментов, предоставляемых информационными технологиями, должна выступать одним из критериев эффективности деятельности органов ГФК.

Подводя итог проведенному анализу, можно сделать вывод об отсутствии единого подхода к оценке эффективности ГФК как на теоретическом, так и на практическом уровнях, что не

⁴ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/314575-8> (дата обращения: 27.04.2023).

⁵ URL: <https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/cbf/Doklad-o-rezultatakh-provedeniya-Analiza-za-2022-god.pdf> (дата обращения: 27.04.2023).

⁶ Приказ Казначейства России от 26.05.2022 № 160.

позволяет объективно оценить деятельность конкретного органа ГФК, провести сравнительный анализ между ними, а также оценить эффективность ГФК в целом.

Вместе с тем данная проблематика комплексно рассмотрена в рамках государственного (муниципального) контроля (надзора)⁷ (ГКН)⁸.

Так, органы ГКН обязаны разрабатывать и утверждать показатели эффективности своей деятельности. Указанные показатели (ключевые и индикативные) образуют систему результативности и эффективности соответствующего вида ГКН. Например, оценка эффективности внешнего контроля деятельности аудиторских организаций (АО), реализуемого Федеральным казначейством, осуществляется с использованием 21 индикативного⁹ (количество обязательных профилактических визитов, количество учтенных контролируемых лиц и др.) и одного ключевого¹⁰ (результативность внешнего контроля деятельности АО) показателя.

С учетом изложенного, на наш взгляд, ГФК можно считать эффективным при условии:

- достижения поставленных перед ним целей;
- оптимальным использованием имеющихся ресурсов;
- строгим соблюдении требований законодательных, нормативно-правовых (правовых) актов, регулирующих вопросы организации и осуществления ГФК.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГФК И БЮДЖЕТНОГО МОНИТОРИНГА

Оценку эффективности бюджетного мониторинга (Э), с учетом подтверждения его результатив-

ности, предлагается осуществлять в рамках простой системы, включающей такие элементы, как различные виды мер реагирования Федеральное казначейства (М) и решения заказчиков (Р).

Эффективность бюджетного мониторинга определяется по формуле:

$$Э = М / Р ,$$

т.е. путем соотношения количества направленных в адрес заказчиков и исполнителей сведений о принятых мерах реагирования и полученных от них решений. Целевое значение равно 1. Необходимо отметить, что предложенный подход к оценке эффективности бюджетного мониторинга ограничен периметром используемых в его рамках направлений контроля.

Вместе с тем, как уже было отмечено выше, потенциал бюджетного мониторинга значительно больше, чем используемый в настоящее время. Следовательно, в случае распространения бюджетного мониторинга на иные этапы бюджетного процесса (планирование, контрактация и др.) потребуются пересмотр и подходов к оценке его эффективности.

Предлагаемая система оценки эффективности системы ГФК включает в себя три подсистемы (подсистема оценки ГФК со стороны экспертного и профессионального сообществ, подсистема оценки деятельности органов ГФК на основе показателей эффективности, подсистема определения эффективности сотрудника органа ГФК), элементы (критерии, показатели и условия). Структура системы определяется этапностью контрольной деятельности (планирование, проведение контрольного мероприятия, оформление результатов, реализация результатов, отчетность).

При этом предварительно рассчитываются показатели, характеризующие эффективность в отношении каждого из указанных этапов. Далее определяется интегральный показатель эффективности органа ГФК, органов ГФК «горизонтального» уровня и общая эффективность системы ГФК (табл. 5).

1. Подсистема оценки ГФК со стороны экспертного и профессионального сообществ (осуществляется с помощью метода анкетирования).

Например, субъектами оценки могут выступать представители научной среды, занимающиеся исследованием ГФК. Со стороны же профессиональных сообществ целесообразно привлекать руководителей органов внешнего и внутреннего

⁷ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

⁸ Следует обратить внимание, что организация и осуществление ГФК регулируется бюджетным законодательством Российской Федерации. Подходы, используемые в рамках ГКН, на ГФК не распространяются.

⁹ Приказ Минфина России от 15.12.2021 № 566 «Об утверждении индикативных показателей внешнего контроля деятельности аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям (федерального государственного контроля (надзора))».

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2021 № 1009 «Об утверждении Положения о внешнем контроле деятельности аудиторских организаций, оказывающих аудиторские услуги общественно значимым организациям (федеральном государственном контроле (надзоре))».

Таблица 5 / Table 5

Показатели эффективности деятельности органа ГФК и системы ГФК в целом / Effectiveness Indicators of State Financial Control Body and State Financial Control System As a Whole

Наименование этапа / Stage name	Наименование показателя / Indicator name	Порядок определения показателя / The procedure for determining the indicator	Целевое значение показателя, баллы (1 факт = 1 балл) / Target value of the indicator, scores (1 fact = 1 score)
Планирование	Количество изменений в план контрольных мероприятий, инициированных органом ГФК в результате несоблюдения установленных требований (Π_1)*	Суммируется количество случаев внесения изменений	0
	Выполнение плана контрольных мероприятий (Π_2)	Суммируется количество плановых контрольных мероприятий, по которым проверки (ревизии) не проводились (за исключением не зависящих от органа ГФК причин**)	0
Проведение контрольного мероприятия	Количество случаев продления срока проведения контрольного мероприятия в результате несоблюдения установленных требований к расчету показателей нагрузки (Π_p)*	Суммируется количество случаев продления контрольного мероприятия	0
Оформление результатов	Несоблюдение установленных требований к оформлению результатов контрольного мероприятия (O)**	Суммируется количество случаев некачественного оформления результатов контрольного мероприятия	0
Реализация результатов	Количество фактов нарушений, оспоренных объектом контроля и принятых субъектом ГФК (P)	Суммируется количество фактов, оспоренных объектом контроля и принятых субъектом ГФК	0
Составление отчетности	Количество фактов некачественного составления отчетности о результатах контрольной деятельности (C)***	Суммируется количество случаев внесения изменений в отчетность	0
Интегральная эффективность органа ГФК (Θ_n), баллов	$\Pi_1 + \Pi_2 + \Pi_p + O + P + C$		
Среднее значение по «горизонтальным» органам ГФК (Θ_{cp}), баллы	$\frac{(\Theta_{n_1} + \Theta_{n_2} + \dots + \Theta_{n_n})}{K_o}$, где Θ_{n_i} – итоговое значение интегральной эффективности органа ГФК «№ 1»; Θ_{n_2} – итоговое значение интегральной эффективности органа ГФК «№ 2» и т.д., n – количество органов ГФК; K_o – количество органов ГФК «горизонтального» уровня		

Окончание таблицы 5 / Table 5 (continued)

Наименование этапа / Stage name	Наименование показателя / Indicator name	Порядок определения показателя / The procedure for determining the indicator	Целевое значение показателя, баллы (1 факт = = 1 балл) / Target value of the indicator, scores (1 fact = = 1 score)
Орган ГФК эффективен (Ээ)	$\Theta_{и} \geq \Theta_{ср}$		
Орган ГФК не эффективен (Энэ)	$\Theta_{и} < \Theta_{ср}$		
Общее количество эффективных органов ГФК, ($\Theta_{общ}$), ед.	$\Sigma \Theta_{и}$		
Общее количество неэффективных органов ГФК, ($\Theta_{нобщ}$), ед.	$\Sigma \Theta_{нэ}$		
Система ГФК эффективна	$\Theta_{общ} > \Theta_{нобщ}$		
Система ГФК не эффективна	$\Theta_{нобщ} \leq \Theta_{общ}$		

Источник / Source: составлено автором / Compiled by the author.

Примечание / Note: * например, порядок планирования контрольных мероприятий в Федеральном казначействе установлен приказом Казначейства России от 01.06.2021 № 174 «Об утверждении Регламента внутренней организации деятельности, территориальных органов Федерального казначейства, Федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» по планированию контрольной деятельности»; ** показатель определяется органом, которому орган ГФК подотчетен (подведомствен); *** показатель определяется службой (должностным лицом) внутреннего контроля органа ГФК / * for example, the procedure for planning control measures in the Federal Treasury is established by Order No. 174 of the Treasury of Russia dated June 01, 2021 "On Approval of the Regulations for the Internal Organization of the Activities of the Federal Treasury, Territorial Bodies of the Federal Treasury, the Federal State Institution "Center for Ensuring the Activities of the Treasury of Russia" for Planning Control Activities"; ** the indicator is determined by the body, to which the state financial control body is accountable (subordinate); *** the indicator is determined by the internal control service (official) of the state financial control body.

ГФК. При этом среди критериев эффективности целесообразно использовать следующие:

- система ГФК является результативной (комплексная система определения результативности ГФК предложена нами в рамках отдельного исследования) [21];
- достаточность нормативно-правового регулирования, поскольку именно правовые «пробелы» могут выступать причиной нарушения принципа законности ГФК;
- соответствие имеющихся у органов ГФК ресурсов (финансовых, трудовых, информационных и др.) количеству (объему) поставленных задач и др.

Исчерпывающий перечень критериев, с учетом стоящих перед системой органов ГФК задач,

может определяться Рабочей группой по вопросам ГФК, в состав которой входят представители Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства (Рабочая группа) и/или Совета по вопросам ГФК, включающего представителей Министерства финансов Российской Федерации, Федерального казначейства и органов внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации (Совет).

На основании собранной от экспертов и профессионального сообщества информации в рамках Рабочей группы и/или Совета определяется эффективность / неэффективность ГФК.

2. Подсистема оценки деятельности органов ГФК основывается на показателях эффективности, отраженных в табл. 5.

3. Подсистема определения эффективности сотрудника органа ГФК формируется на основании показателей, отраженных в табл. 5.

Результаты расчета эффективности направляются органами ГФК в адрес Рабочей группы и/или Совета для обобщения и дальнейшего представления в Федеральное собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, а также высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации.

ВЫВОДЫ

Анализ теоретических и прикладных подходов, используемых в целях оценки эффективности деятельности органов ГФК, показал наличие широкого диапазона мнений и методик по данной проблематике. При этом исследователи, предлагая различные показатели оценки эффективности органов ГФК, не рассматривают эффективность ГФК в целом. В этой связи встают логичные вопросы: сложившаяся система ГФК в Российской Федерации эффективна или нет?

позволяет решать поставленные задачи или нет? Полагаем, что предложенная в настоящей статье система оценки деятельности должностных лиц органов ГФК, органов ГФК, а также ГФК в целом, основывающаяся как на конкретных показателях, так и на профессиональных экспертных оценках, позволит дать ответы на указанные вопросы. Также в исследовании предложена простая система оценки эффективности бюджетного мониторинга, основывающаяся на его результативности, выражающейся в обоснованном и своевременном применении мер реагирования, а также уровне взаимодействия между Федеральным казначейством и участниками государственного заказа в случае направления в адрес последних соответствующей информации. Кроме того, на наш взгляд, одним из вызовов, стоящим перед органами ГФК, является синхронизация механизмов последующего и предварительного (текущего) контролей, реинжиниринг используемых в них инструментов, но это является темой для отдельного исследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Артюхин Р.Е. Бюджетно-правовое регулирование системы казначейских платежей. *Финансовое право*. 2022;(12):2–6. DOI: 10.18572/1813–1220–2022–12–2–6
2. Лукашов А.И. Эволюция бюджетного мониторинга как одного из механизмов повышения эффективности бюджетных расходов. *Финансы*. 2022;(2):14–20.
3. Лукашов А.И. Новая парадигма бюджетного мониторинга. *Финансы*. 2022;(6):17–22.
4. Лукашов А.И. Государственный финансовый контроль: современные вызовы и направления совершенствования. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2023;(1):20–38. DOI: 10.17323/1999–5431–2023–0–1–20–38
5. Мордвинцев А.И., Поляков Д.С. Аудит эффективности использования бюджетных средств. Практика КСП Волгограда. *Финконтроль*. 2021;(1):23–26.
6. Яременко И.А. Аудит эффективности. Основные положения и новации. *Финконтроль*. 2021;(2):39–45.
7. Гатауллин Р.А. Эффективность правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации в системе процессуальных гарантий гражданского судопроизводства. *Арбитражный и гражданский процесс*. 2023;(2):21–25. DOI: 10.18572/1812–383X–2023–1–21–25
8. Ключев А.В. Сущность, отношения и возможности совместного использования понятий «результативность» и «эффективность». *Вестник УрФУ. Серия: Экономика и управление*. 2017;16(4):532–555. DOI: 10.15826/vestnik.2017.16.4.026
9. Johnsen Å., Reichborn-Kjennerud K., Carrington T., Klarskov Jeppesen K., Taro K., Vakkuri J. Supreme audit institutions in a high-impact context: A comparative analysis of performance audit in four Nordic countries. *Financial Accountability & Management in Governments, Public Services and Charities*. 2019;35(2):158–181. DOI: 10.1111/faam.12188
10. Sedliacikova M., Vacek V., Sopkova E. How Slovak small and medium enterprises perceive financial controlling. *Procedia Economics and Finance*. 2015;26:82–85. DOI: 10.1016/S 2212–5671(15)00842–4
11. Демидов А.Ю. Вопросы развития государственного управления. *Финансы*. 2022;(10):43–48.
12. Ульянов А.Ю. Юридический механизм оценки эффективности деятельности органов публичной власти. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2022;(5):29–32. DOI: 10.18572/1813–1247–2022–5–29–32
13. Беляева Е.С. Критерии оценки государственного финансового контроля. *Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент*. 2015;(3):118–124.

14. Косаренко Н. Н. Государственный финансовый контроль: публично-правовое регулирование. М.: Русайнс; 2018. 216 с.
15. Быков В. А., Кокарев А. И., Бурыкин А. Д. Внешний государственный финансовый контроль на региональном и муниципальном уровнях: оценка эффективности. *Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий)*. 2019;(3):81–91.
16. Рабаданова Д. А., Джамалутдинова Д. Д. Оценка эффективности государственного финансового контроля и пути его совершенствования. *Экономика и управление: проблемы, решения*. 2018;5(7):102–107.
17. Приходченко О. С. Оценка эффективности деятельности контрольно-ревизионных органов в обеспечении экономической безопасности. *Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент*. 2018;8(4):301–308.
18. Быковская Ю. В. Проблемы финансового контроля в современной России и пути их решения. *Вестник экономической безопасности*. 2019;(1):202–209. DOI: 10.24411/2414–3995–2019–10042
19. Демидов А. Ю., Лукашов А. И. Отдельные подходы к цифровой трансформации государственного управления. *Государственная служба*. 2021;23(1):28–34. DOI: 10.22394/2070–8378–2021–23–1–28–34
20. Исаев Э. А. Система анализа рисков при планировании контрольной деятельности Федерального казначейства. *Бюджет*. 2021;(10):42–43.
21. Лукашов А. И. Формирование системы оценки результативности государственного финансового контроля в Российской Федерации. *Экономика. Налоги. Право*. 2023;16(3):76–88. DOI: 10.26794/1999–849X-2023-16-3-76-88.

REFERENCES

1. Artyukhin R. E. Budget law regulation of the treasury payment system. *Finansovoe parvo = Financial Law*. 2022;(12):2–6. (In Russ.). DOI: 10.18572/1813–1220–2022–12–2–6
2. Lukashov A. I. The evolution of budget monitoring as one of the mechanisms for improving the efficiency of budget expenditures. *Finansy = Finance*. 2022;(2):14–20. (In Russ.).
3. Lukashov A. I. A new paradigm of budget monitoring. *Finansy = Finance*. 2022;(6):17–22. (In Russ.).
4. Lukashov A. I. State financial control: Modern challenges and directions of improvement. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Public Administration Issues*. 2023;(1):20–38. (In Russ.). DOI: 10.17323/1999–5431–2023–0–1–20–38
5. Mordvintsev A. I., Polyakov D. S. Audit of the effectiveness of the use of budgetary funds. Practice of Volgograd Chamber of Control and Accounts. *Finkontrol'*. 2021;(1):23–26. (In Russ.).
6. Yaremenko I. A. Efficiency audit. Main provisions and innovations. *Finkontrol'*. 2021;(2):39–45. (In Russ.).
7. Gataullin R. A. Efficiency of legal positions of the Supreme Court of the Russian Federation in the system of procedural guarantees of civil proceedings. *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess = Arbitration and Civil Procedure*. 2023;(2):21–25. (In Russ.). DOI: 10.18572/1812–383X-2023–1–21–25
8. Klyuev A. V. The nature, relations and possibilities of joint use of the concepts of “effectiveness” and “efficiency”. *Vestnik UrFU. Seriya: Ekonomika i upravlenie = Bulletin of Ural Federal University. Series Economics and Management*. 2017;16(4):532–555. (In Russ.). DOI: 10.15826/vestnik.2017.16.4.026
9. Johnsen Å., Reichborn-Kjennerud K., Carrington T., Klarskov Jeppesen K., Taro K., Vakkuri J. Supreme audit institutions in a high-impact context: A comparative analysis of performance audit in four Nordic countries. *Financial Accountability & Management in Governments, Public Services and Charities*. 2019;35(2):158–181. DOI: 10.1111/faam.12188
10. Sedliacikova M., Vacek V., Sopkova E. How Slovak small and medium enterprises perceive financial controlling. *Procedia Economics and Finance*. 2015;26:82–85. DOI: 10.1016/S 2212–5671(15)00842–4
11. Demidov A. Y. Issues of public administration development. *Finansy = Finance*. 2022;(10):43–48. (In Russ.).
12. Ulyanov A. Yu. The legal mechanism of the evaluation of efficiency of activities of public government authorities. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-Government*. 2022;(5):29–32. (In Russ.). DOI: 10.18572/1813–1247–2022–5–29–32
13. Belyaeva E. S. Evaluation criteria of the state financial control. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment = Proceedings of South-West State University. Series Economics. Sociology. Management*. 2015;(3):118–124. (In Russ.).
14. Kosarenko N. N. State financial control: Public legal regulation. Moscow: RuScience; 2018. 216 p. (In Russ.).

15. Bykov V.A., Kokarev A.I., Burykin A.D. External state financial control at the regional and municipal levels: Efficiency assessment. *Vestnik BIST (Bashkirskogo instituta sotsial'nykh tekhnologii) = Vestnik BIST (Bashkir Institute of Social Technologies)*. 2019;(3):81–91. (In Russ.).
16. Rabadanova D.A., Dzhamaaludinova D.D. Estimation of efficiency of the state financial control and ways of its perfection. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya = Economics and Management: Problems, Solutions*. 2018;5(7):102–107. (In Russ.).
17. Prihodchenko O.S. Assessment of the efficiency of the activity of monitoring and auditing bodies in ensuring economic security. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment = Proceedings of South-West State University. Series Economics. Sociology. Management*. 2018;8(4):301–308. (In Russ.).
18. Bykovskaya Yu.V. Problems of financial control in modern Russia and solutions. *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti = Vestnik of Economic Security*. 2019;(1):202–209. (In Russ.). DOI: 10.24411/2414–3995–2019–10042
19. Demidov A. Yu., Lukashov A.I. Selected approaches to digital transformation of public administration. *Gosudarstvennaya sluzhba = Public Administration*. 2021;23(1):28–34. (In Russ.). DOI: 10.22394/2070–8378–2021–23–1–28–34
20. Isaev E.A. Risk analysis system in planning control activities of the Federal Treasury. *Byudzhnet*. 2021;(10):42–43. (In Russ.).
21. Lukashov A.I. Formation of a system for evaluating the effectiveness of state financial control in the Russian Federation. *Economy. Taxes. Right*. 2023;16(3):76–88. DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-3-76-88.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR



Андрей Иванович Лукашов — кандидат экономических наук, доцент, заведующий базовой кафедрой бюджета и казначейства, РЭУ им. Г.В. Плеханова, Москва, Россия; врио руководителя, Управление Федерального казначейства по г. Москве, Москва, Россия

Andrey I. Lukashov — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Head of the Basic Department of Budget and Treasury, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia; Acting Head, Federal Treasury Department in Moscow, Moscow, Russia

<http://orcid.org/0000-0002-5650-6487>

alukashov@roskazna.ru

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Conflicts of Interest Statement: The author has no conflicts of interest to declare.

Статья поступила в редакцию 24.05.2023; после рецензирования 23.06.2023; принята к публикации 27.06.2023.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was submitted on 24.05.2023; revised on 23.06.2023 and accepted for publication on 27.06.2023.

The author read and approved the final version of the manuscript.