

DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-3-76-88
УДК 332.025.13(045)
JEL G32, H12, M15, M38, O32

Формирование системы оценки результативности государственного финансового контроля в Российской Федерации

А.И. Лукашов

Управление Федерального казначейства по г. Москве,
РЭУ им. Г.В. Плеханова, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

В Российской Федерации сложилась «горизонтальная» система органов государственного (муниципального) финансового контроля (ГФК), характеризующаяся независимостью органов контроля федерального, регионального и муниципального уровней. Особое место среди органов ГФК занимает Федеральное казначейство, которое помимо контрольных функций осуществляет полномочия оператора системы казначейских платежей, обеспечивает казначейское обслуживание и казначейское сопровождение, а также реализует бюджетный мониторинг в системе казначейских платежей. *Предмет исследования* — деятельность органов ГФК. Результаты мероприятий контроля, проводимых контрольными органами, свидетельствуют о значительном количестве нарушений, допускаемых объектами контроля. Однако реально оценивать результативность деятельности конкретного органа ГФК, а тем более давать сравнительную оценку результативности функционирования разных органов контроля, в настоящее время не представляется возможным по причине отсутствия единых подходов к решению данного вопроса. В связи с этим *цель настоящего исследования* — выработка подходов к оценке результативности деятельности органов ГФК. Для этого проведены анализ и систематизация используемых органами ГФК показателей результативности деятельности. Уточнено понятие «результативность ГФК». Особое внимание в статье уделяется практике контрольной деятельности ключевых органов контроля — Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства. Одним из результатов исследования стало выдвижение предложения по изменению целей ГФК. Кроме того, с учетом уточненных целей контроля в статье предлагается авторская система показателей оценки результативности деятельности ГФК в целом и конкретных органов и должностных лиц в отдельности, что даст возможность оценивать степень результативности органов ГФК в нашей стране. В статье также предложена авторская трактовка термина — «казначейский контроль», под которым понимаются инструментарий казначейского обслуживания и казначейского сопровождения, а также отдельные направления контроля в сфере закупок.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль; результативность; Федеральное казначейство; Счетная палата Российской Федерации; оценка деятельности; органы государственного финансового контроля

Для цитирования: 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

ORIGINAL PAPER

Formation of a System for Assessing the Effectiveness of State Financial Control in the Russian Federation

A.I. Lukashov

Department of the Federal Treasury in Moscow Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia

ABSTRACT

The Russian Federation has developed a “horizontal” system of state (municipal) financial control bodies (GFC), characterized by the independence of control bodies at the federal, regional and municipal levels. A special place among the GFC bodies is occupied by the Federal Treasury, which, in addition to control functions, exercises the powers of the operator of the treasury payments system, provides treasury services and treasury support, and also implements budget monitoring in the treasury payments system. *The*

© Лукашов А.И., 2023

subject of the study is the activity of the GFC bodies. The results of the control measures carried out by the control bodies indicate a significant number of violations committed by the objects of control. However, it is currently not possible to objectively assess the effectiveness of the activities of a particular GFC body, and even more so to give a comparative assessment of the effectiveness of the functioning of different control bodies, due to the lack of unified approaches on this issue. In this regard, *the purpose of this study* is to develop approaches to assessing the effectiveness of the activities of GFC bodies. The analysis and systematization of the performance indicators used by the GFC bodies has been carried out. The concept of "GFC effectiveness" has been clarified. Special attention is paid in the article to the practice of control activities of key control bodies — the Accounts Chamber of the Russian Federation and the Federal Treasury. One of the results of the study was a proposal to change the goals of the GFC. In addition, taking into account the specified control objectives, the article proposes an author's system of indicators for evaluating the performance of the GFC as a whole, specific bodies and officials of control bodies separately, which will make it possible to assess the degree of effectiveness of the GFC bodies in our country. Also, the article proposes a new term — "treasury control", which includes the tools of treasury services and treasury support, as well as certain areas of control in the field of procurement.

Keywords: state financial control; effectiveness; Federal Treasury; Accounts Chamber of the Russian Federation; performance evaluation; state financial control bodies

For citation: Lukashov A.I. Formation of a system for assessing the effectiveness of state financial control in the Russian Federation. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2023;16(3):76-88. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-3-76-88

ВВЕДЕНИЕ

Возникновение государства является объективным историческим процессом, обусловленным развитием общества и ростом потребностей его членов. Именно государство располагает необходимыми социально-экономическими, политическими, военными и иными институтами, создающими условия для реализации прав и свобод граждан и образующими государственный аппарат.

Для реализации своих функций государственный аппарат использует бюджетные средства. В нашей стране объем бюджетных средств, ежегодно направляемых на решение социально-экономических и иных задач, исчисляется триллионами рублей. От того, насколько результативно будут использоваться средства бюджета, во многом зависит благополучие граждан.

Одним из ключевых механизмов, позволяющих давать оценку результативности использования государственных ресурсов, выступает государственный (муниципальный) финансовый контроль (далее — ГФК).

Итоги деятельности органов ГФК регулярно освещаются в различных средствах массовой информации. На официальных сайтах Счетной палаты Российской Федерации, Федерального казначейства, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации размещаются отчеты о результатах проведения контрольных и иных мероприятий, в которых содержится информация об объеме проверенных средств, количестве осуществленных ревизий и проверок, а также видах и размерах (количестве) выявленных нарушений.

Однако эти показатели не позволяют давать объективную оценку результативности контрольной деятельности органов ГФК. Более того, детальное

рассмотрение структуры выявленных нарушений, свидетельствует о доминировании в них нарушений «технического характера», выражающихся в нарушениях правил ведения бухгалтерского учета, формирования регистров учета и т.п.

Следовательно, делать объективный вывод о результативности деятельности органов ГФК по принципу: «чем больше выявлено нарушений, тем лучше», — по нашему мнению, невозможно.

Полагаем, что в условиях роста бюджетных расходов должно уделяться самое пристальное внимание значению ГФК в целом и объективной и всесторонней оценке результативности деятельности его органов в отдельности.

Таким образом, задача по выработке единых подходов к определению результативности ГФК является одним из вызовов, стоящих перед современной системой органов ГФК в Российской Федерации.

В целях противостояния указанному вызову необходимо ответить на следующие вопросы: что лежит в основе дефиниции «результативность» ГФК, какие критерии и показатели комплексно и объективно характеризуют результативность системы ГФК, контрольной деятельности органов ГФК, а также их сотрудников, можно ли стандартизировать подходы к оценке результативности контрольной деятельности органов внешнего и внутреннего ГФК?

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ И ПРАВОВАЯ СРЕДА ГФК

В Российской Федерации государственный контроль осуществляется многочисленными органами контроля (надзора) на всех уровнях власти. При этом,

несмотря на наличие специального федерального закона, определяющего порядок осуществления государственного (муниципального) контроля (надзора)¹ (далее — ГКН), вопросы организации и реализации ГФК регулируются бюджетным законодательством Российской Федерации.

В целом ГФК включает внешние и внутренние органы. К внешним органам относятся Счетная палата Российской Федерации (далее — СП РФ), а также иные органы, подотчетные законодательным (представительным) органам власти, а к внутренним органам — Федеральное казначейство, органы ГФК, являющиеся исполнительными органами субъектов Российской Федерации или органами местных администраций.

На федеральном уровне органы ГФК представлены СП РФ и Федеральным казначейством [1, с. 79], на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований — контрольно-счетными палатами, управлениями, инспекциями и т.д., например Контрольно-счетной палатой Москвы, Главным контрольным управлением Московской области и др.

СП РФ является единственным органом ГФК, упомянутым в Конституции Российской Федерации. Так, согласно главному документу страны СП РФ образуется палатами Федерального Собрания Российской Федерации в целях осуществления контроля за исполнением федерального бюджета. Конституция Российской Федерации содержит положения о порядке назначения и освобождения от должностей руководства СП РФ (председателя, его заместителя и аудиторов).

Задачи СП РФ определены как специальным федеральным законом², так и Бюджетным кодексом Российской Федерации. Ключевое значение в деятельности СП РФ имеют внутренние нормативные документы, принимаемые в форме стандартов [2, с. 27]. В настоящее время СП РФ разработаны и используются в работе более 20 стандартов («Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия» и др.).

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации (далее — КСО субъектов РФ) и муниципальных образований (далее — КСО муниципальных образований), так же как и СП РФ, являются внешними органами ГФК, подотчетными законодательным (представительным) органам власти [3, с. 13]. Однако

в последнее время наметилась тенденция к повышению роли СП РФ в деятельности КСО субъектов РФ и КСО муниципальных образований. Например, СП РФ с 2017 г. наделена полномочиями по оценке кандидатов на должность руководителей КСО субъектов РФ. Кроме того, при разработке стандартов внешнего ГФК КСО субъектов РФ и КСО муниципальных образований учитываются общие требования, утвержденные СП РФ.

В своей деятельности органы внешнего ГФК используют такие методы деятельности, как проверка, ревизия, обследование, анализ и мониторинг. Использование последних двух методов контроля является исключительной прерогативой органов внешнего ГФК, связанной с проведением не только контрольных, но и экспертно-аналитических мероприятий [4, с. 24].

Ведущую роль среди органов внутреннего ГФК играет Федеральное казначейство [5, с. 30]. При этом наряду с традиционными полномочиями, характерными для всех органов ГФК, Федеральное казначейство реализует функцию «контролера контролеров». Например, Федеральное казначейство на систематической основе проводит плановые и внеплановые проверки органов внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на предмет правильности осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Кроме того, Федеральное казначейство наделено уникальным полномочием по проведению аналитических мероприятий в органах ГФК субъектов РФ и муниципальных образований, в рамках которых дается оценка исполнению указанными органами своих бюджетных полномочий.

Органы внутреннего ГФК обладают не таким обширным арсеналом методов контроля, как органы внешнего ГФК, используя в своей деятельности проверки, ревизии и обследования. Очевидно, что это обусловлено периметром полномочий органов внутреннего ГФК, занимающегося контролем за соблюдением нормативно правовых актов и условий договоров, в соответствии с которыми предоставляются бюджетные средства.

Ключевым принципом деятельности государственного аппарата, частью которого является ГФК, выступает обеспечение результативности его деятельности.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ДЕФИНИЦИИ «РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ГФК»

В научной литературе встречаются различные подходы к определению содержания понятия «результативность» [6, с. 63; 7, с. 30; 8, с. 72].

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

² Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Общими для них является рассмотрение результативности через призму достижения поставленных перед исследуемым объектом целей.

Целями ГФК согласно бюджетному законодательству Российской Федерации являются:

- соблюдение положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также норм правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- выполнение условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета³.

Таким образом, если ГФК позволяет/не позволяет достигать указанных целей, он может быть признан результативным/нерезультативным.

Кроме того, имеют место и иные подходы. Так, З.А. Лукьянова предлагает определять результативность ГФК посредством показателя, рассчитываемого как отношения финансовых нарушений к числу сотрудников органа ГФК [9, с. 188]. М.В. Гриневиц анализирует результативность деятельности СП РФ через призму иных показателей, характеризующих уровень исполнения представлений, направляемых по результатам проверок, а также соотношения объема средств, перечисленных в бюджет, к общему размеру средств, подлежащих перечислению в бюджет по итогам контрольного мероприятия [10, с. 18]. И.М. Ванькович считает, что повышению результативности ГФК будет способствовать внедрение новых методов, например контроллинга [11, с. 689].

В научной литературе вопросы, связанные с определением результативности ГФК освещены достаточно скупо. При этом отдельные исследователи, отождествляют понятия «результативность» и «эффективность» ГФК [12, с. 202].

Имеются ученые, которые рассматривают содержание понятия «результативность» без учета поставленных перед ГФК целей, например измеряя результативность ГФК получением социальных эффектов — существенных изменений в экономической, социальной, культурной, экологической и политической сферах, происходящих в результате изменений моделей поведения отдельных лиц (в результате применения к должностным лицам объекта контроля, допустившим нарушения, мер дисциплинарной и иной ответственной).

ности), а также по организационным последствиям (выражающимся в выработке органами ГФК предложений по улучшению структуры соответствующих органов власти) и экономических результатам (благодаря экономии бюджетных средств) [13, с. 97–98].

Вместе с тем, как уже было отмечено выше, в настоящем исследовании результативность ГФК рассматривается через призму поставленных перед ним целей. В настоящее время основными методами ГФК выступают проверка и ревизия, которые используются органами ГФК при осуществлении последующего контроля за исполнением соответствующего бюджета.

Как известно, последующий контроль реализуется по результатам исполнения бюджета и, как следствие, фиксирует уже свершившиеся факты нарушений и допущенные недостатки. Но предусмотренная в законодательстве Российской Федерации предварительная форма осуществления ГФК в настоящее время не производится.

По нашему мнению, использование исключительно последующей формы ГФК является обоснованным. Предварительный контроль должен реализовываться в рамках иных видов контрольной деятельности, которые можно объединить под единым понятием «казначейский контроль» (казначейское обслуживание и казначейское сопровождение, отдельные направления контроля в сфере закупок). Особая роль в этом должна отводиться бюджетному мониторингу, который позволяет решать не только вопросы, возникающие в ходе финансового мониторинга (проверка организаций на предмет причастности к экстремистской деятельности или терроризму и др.), но и может обеспечивать полноценное сопровождение государственных проектов [14, с. 21–22].

Следовательно, существующие методы контроля не позволяют в полной мере обеспечивать достижение целей ГФК, поскольку в их основе отсутствует превентивный характер.

В этой связи полагаем обоснованным поставить вопрос о необходимости пересмотра целей ГФК, сформулировав их следующим образом:

«ГФК осуществляется в целях:

- выявления фактов несоблюдения положений законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, соблюдение положений условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета;
- определения причин совершения указанных фактов;

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

- выработки предложений по их недопущению в будущем;
- принятия мер по возмещению причинного ущерба, а также привлечения виновных лиц к ответственности».

Рассматривая практические подходы к определению результативности ГФК необходимо отметить следующее.

Как органы внешнего, так и внутреннего ГФК регулярно проводят анализ результатов своей деятельности, итоги которого приводятся в соответствующих отчетах, направляемых на рассмотрение в законодательные (представительные) и иные органы.

Подходы к определению результативности органов внутреннего ГФК стандартизированы актом Правительства РФ [15, с. 22]. При этом показатели, характеризующие результативность деятельности указанных органов, можно условно подразделить на основные и дополнительные (табл. 1).

Необходимо отметить, что перечень указанных выше показателей не является исчерпывающим. Минфин России, а также органы внутреннего ГФК, могут расширять перечень показателей результативности.

Например, Минфином России принято решение о необходимости начиная с 1 июня 2023 г. определения Федеральным казначейством следующих дополнительных показателей результативности контрольной деятельности: сумма выявленных нарушений в разрезе видов нарушений (нецелевое, неправомерное и неэффективное использование средств), суммовые значения представлений, предписаний и уведомлений о применении бюджетных мер принуждения, в том числе суммы средств, поступивших в федеральный бюджет по ним, и др.

Определенного интереса заслуживает практика оценки результативности, применявшаяся в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора⁴, упраздненной в 2016 г. Так, контрольное мероприятие, проводившееся в форме проверки или ревизии, считалось результативным в случае выявления нарушений, имеющих суммовое выражение⁵. При этом итоговое значение результативности деятельности формировалось на основании определения различных

показателей, например показателя выявляемости нарушений, определяемого как отношение объема выявленных в ходе плановых проверок финансовых нарушений к общей сумме проверенных средств. Кроме того, рассчитывались показатели результативности работы по исполнению предписаний, применения бюджетных мер принуждения, поступления денежных взысканий и др.

Для органов внешнего ГФК подходы к определению результативности деятельности обусловлены как статусом указанных органов, так и отсутствием единых требований по данному вопросу, в том числе в Лимской декларации руководящих принципов аудита (далее — Декларация)⁶.

Отчет перед парламентом и общественностью должен отображать согласно Декларации факты, их объективную и четкую оценку, а также ограничиваться изложением наиболее значимых результатов работы. Полагаем, что подобный подход не позволяет формировать комплексную и объективную оценку результативности деятельности органа ГФК.

Вместе с тем анализ отчетов о результатах деятельности органов внешнего ГФК показал, что в них используются подходы, характерные для органов внутреннего ГФК (табл. 2).

В качестве примеров в табл. 3 и 4 приводятся результаты контрольной деятельности федеральных органов контроля: Федерального казначейства и СП РФ за 2020–2022 гг.

Из анализа данных, отраженных в табл. 3 и 4, следует, на первый взгляд, очевидный вывод о высокой результативности деятельности органов ГФК. Подтверждением этому является суммарный объем выявленных нарушений.

Однако в части достижения целей ГФК (обеспечение соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения и т.д.), полагаем обоснованным констатировать следующее.

В настоящее время показатели, используемые в качестве индикаторов результатов деятельности органов ГФК, подтверждают факт наличия тех или иных нарушений, отражают количество проведенных мероприятий и принятых по их итогам мер реагирования, суммы проверенных средств и т.д., но не позволяют формировать оценку степени достижения целей ГФК.

Подводя итог анализа теоретических и практических подходов, используемых при оценке результа-

⁴ Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) осуществляла функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере в период 2004–2016 гг.

⁵ Положения о порядке оценки эффективности и результативности деятельности территориальных органов Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, утвержденное 21 сентября 2015 г.

⁶ URL: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_ru.pdf.

Таблица 1 / Table 1

**Показатели результативности деятельности органов внутреннего ГФК /
Performance indicators of internal state (municipal) financial control bodies**

Основной показатель / The main indicator	Дополнительный показатель / Additional indicator
Объем проверенных средств / Amount of funds tested	Количество выявленных нарушений
Сумма выявленных нарушений / The amount of violations detected	Количество направленных представлений и предписаний
Количество проведенных ревизий, проверок и обследований / Number of audits, inspections and surveys carried out	Количество информации, направленной в правоохранительные и иные органы
Количество плановых (внеплановых) проверок и ревизий / Number of scheduled (unscheduled) inspections and audits	Количество исков, поданных органом внутреннего ГФК в суды, на возмещение объектом контроля ущерба, нанесенного публично-правовому образованию, или признание закупок недействительными
Количество выездных проверок и ревизий / Number of on-site inspections and audits	Количество составленных протоколов об административных правонарушениях
Количество камеральных проверок / Number of desk checks	Количество уведомлений о применении бюджетных мер принуждения
	Количество фактов обжалования решений (действий, бездействий) органа внутреннего ГФК (должностных лиц)

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

тивности деятельности органов ГФК можно сделать вывод, что в Российской Федерации отсутствует единая система оценки результативности деятельности органов ГФК. Существующие наработки отличаются разнообразием, что не дает возможности объективно оценивать результативность ГФК.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГФК

По нашему мнению, система оценки результативности ГФК должна базироваться на следующих принципах:

- 1) показатели и критерии должны соответствовать содержанию дефиниции «результативность»;
- 2) алгоритм расчета показателей должен быть максимально прозрачным;
- 3) допускается наличие как количественных, так и качественных показателей (критериев);
- 4) не допускается рассмотрение результативности ГФК через призму соотношения затрат на организацию ГФК и его результатах («коммерциализация» ГФК);
- 5) допускается применение профессиональных экспертных оценок;

б) оценке подлежит:

- система ГФК в целом;
- деятельность органа ГФК;
- деятельность должностного лица органа ГФК.

С учетом предложенного выше уточнения целей ГФК представляется целесообразным рассматривать результативность деятельности органа ГФК через призму показателей применительно к декомпозированным целям ГФК.

Цель № 1 — «выявление фактов несоблюдения положений законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, несоблюдения положений условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета».

Для оценки результата достижения данной цели предлагаем учитывать:

1.1. Количество фактов несоблюдения положений законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения.

Полагаем, что целесообразно осуществлять ранжирование нарушений с точки зрения последствий их совершения. Например, если получателем бюджетных средств нарушено положение нормативного правового

Таблица 2 / Table 2

Основные показатели результативности деятельности на примере федерального, регионального и муниципального органов внешнего ГФК / Key performance indicators on the example of federal, regional and municipal bodies of external state (municipal) financial control

СП РФ / Accounts Chamber of the Russian Federation	Контрольно-счетная палата Москвы / Control and Accounting Chamber of Moscow	Контрольно-счетная палата муниципального образования Краснодара / Control and Accounting Chamber of the municipality of Krasnodar
Количество завершенных контрольных мероприятий / Number of completed control measures	Общее количество проверенных организаций	Общий объем проверенных средств
Общее количество и сумма выявленных нарушений / The total number and amount of violations detected	Общее количество и сумма выявленных нарушений	Общее количество и сумма выявленных нарушений
Количество материалов, переданных в правоохранительные органы / возбуждено уголовных дел / Number of materials submitted to law enforcement agencies / criminal cases initiated	Количество материалов, переданных в правоохранительные органы	Количество материалов, переданных в правоохранительные органы
Количество дел об административных правонарушениях, возбужденных в рамках контрольной деятельности / The number of cases of administrative offenses initiated within the framework of control activities	Количество составленных протоколов об административных правонарушениях	Количество составленных протоколов об административных правонарушениях
Количество должностных лиц объектов контроля, привлеченных к дисциплинарной ответственности / The number of officials of the objects of control brought to disciplinary responsibility	Количество должностных лиц объектов контроля, привлеченных к дисциплинарной ответственности	Количество должностных лиц объектов контроля, привлеченных к дисциплинарной ответственности
Общее количество представлений / предписаний / Total number of submissions/prescriptions	Общее количество представлений / предписаний	Общее количество представлений / предписаний
Возвращено средств в бюджеты всех уровней и бюджет Союзного государства / Funds have been returned to budgets of all levels and the budget Union State	Сумма предотвращенного неправомерного и неэффективного использования государственных средств	Сумма предотвращенного неэффективного использования государственных средств
		Общее количество и сумма устраненных нарушений

Источник / Source: составлено автором на основании отчетов о работе СП РФ, Контрольно-счетной палаты Москвы, Контрольно-счетной палаты муниципального образования Краснодара / compiled by the author on the basis of reports on the work of the Accounts Chamber of the Russian Federation, the Control and Accounting Chamber of Moscow, the Control and Accounting Chamber of the municipality of Krasnodar.

Таблица 3 / Table 3

**Основные результаты контрольной деятельности Федерального казначейства за 2020–2022 гг. /
The main results of the control activity of the Federal Treasury for 2020–2022**

Наименование показателя / The name of the indicator	2020	2021	2022
Общее количество контрольных мероприятия (в том числе количество камеральных проверок) / обследований, шт. / The total number of control measures (including the number of desk inspections) / surveys, pcs.	3131 (1156)/9	6908 (271)/297	2958 (50)/50
Количество плановых/внеплановых проверок и ревизий, шт. / Number of scheduled/unscheduled inspections and revisions, pcs.	2037/1094	5004/1904	2233/725
Сумма выявленных нарушений, млрд руб. / The amount of detected violations, billion rubles	1041,3	1163,3	589,9
Проверено средств всего, млрд руб. / Total funds checked, billion rubles	2043,9	7135,2	5148,8

Источник / Source: составлено автором на основании отчетов о контрольной деятельности Федерального казначейства за соответствующий период / compiled by the author on the basis of reports on the control activities of the Federal Treasury for the corresponding period.

акта Российской Федерации, регулирующего вопросы оформления первичных учетных или иных документов, т.е. если данное нарушение не повлекло совершение бюджетного нарушения⁷, такому нарушению присваивается минимальное значение наказания, равное «1». В обратной ситуации, если действие должностного лица объекта проверки привело к совершению бюджетного нарушения, ему присваивается значение «2».

Важно, что конкретный перечень видов нарушений, оцениваемых в 1 или 2 балла, может быть расширен. В качестве источников для формирования данного перечня следует предложить использовать Классификатор нарушений (рисков), выявляемых Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, утвержденный Казначейством России 19 декабря 2017 г, Карту рисков Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере и др.

⁷ Перечень видов бюджетных нарушений содержится в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а именно: нецелевое использование бюджетных средств, невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита, неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом, нарушение условий предоставления бюджетного кредита.

Важно обеспечить исчерпывающий и единый перечень таких нарушений, например в рамках деятельности Рабочей группы по вопросам ГФК, в состав которой входят представители СП РФ и Федерального казначейства (далее — Рабочая группа), и/или Совета по вопросам ГФК, включающего представителей Минфина России, Федерального казначейства и органов внутреннего ГФК субъектов Российской Федерации (далее — Совет).

Обоснованность указанного подхода подтверждается тем, что согласно отчету о работе СП РФ за 2022 г.⁸ подавляющая часть выявленных недостатков касается нарушений требований, предъявляемых к бюджетному (бухгалтерскому) учету и бюджетной, бухгалтерской (финансовой) отчетности, — 705 фактов на сумму 736,5 млрд руб. (83,2% всех нарушений!). При этом в структуре нарушений доминируют нарушения в части формирования бюджетной, бухгалтерской (финансовой) отчетности (на сумму 591,1 млрд руб.), нарушения правил ведения бухгалтерского учета (на сумму 86,8 млрд руб.), нарушения, допускаемые при оформлении и ведении регистров бухгалтерского учета (на сумму 36,3 млрд руб.), а также нарушения,

⁸ URL: https://ach.gov.ru/reports/report_2022.

Таблица 4 / Table 4

Основные результаты контрольной деятельности СП РФ за 2020–2022 гг. / The main results of the audit activity of the Accounts Chamber of the Russian Federation for 2020–2022

Наименование показателя / The name of the indicator	2020	2021	2022
Количество завершенных контрольных мероприятий, шт. / Number of completed control measures, pcs.	244	249	246
Общее количество и сумма выявленных нарушений, шт./млрд руб. / The total number and amount of violations detected, pcs/billion rubles	3698/355,5	4253/1 541,4	4447/ 885,6
Общее количество представлений / предписаний, шт. Total number of submissions / prescriptions, pcs.	252/10	256/9	269/9
Количество материалов, переданных в правоохранительные органы / возбуждено уголовных дел, шт. / The number of materials transferred to law enforcement agencies / criminal cases initiated, pcs	52/32	36 / 20	37/9
Количество дел об административных правонарушениях, возбужденных в рамках контрольной деятельности, шт. / The number of cases of administrative offenses initiated within the framework of control activities, pcs	45	70	93
Количество должностных лиц объектов контроля, привлеченных к дисциплинарной ответственности, шт. / The number of officials of the objects of control, brought to disciplinary responsibility, pcs	148	128	182
Возвращено средств в бюджеты всех уровней и бюджет Союзного государства, млрд руб. / Funds were returned to the budgets of all levels and the budget of the Union State, billion rubles	16,4	5,3	8,85

Источник / Source: составлено автором на основании отчетов о работе СП РФ за соответствующий период / compiled by the author on the basis of reports on the work of the Accounts Chamber of the Russian Federation of the Russian Federation for the corresponding period.

совершаемые при оформлении фактов хозяйственной жизни первичными учетными документами (на сумму 22,3 млрд руб.).

В этой связи возникают следующие вопросы: насколько данные факты повлияли на достижение национальных целей развития; воздействовали на качество исполнения федерального бюджета; повлекли ли совершение бюджетного нарушения?

Иными словами, на основании вышеприведенной информации не представляется возможным делать объективный вывод о результативности деятельности органа ГФК.

1.2. Количество фактов несоблюдения положений условий государственных (муниципальных) конт-

рактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета. Критерием «тяжести» нарушения здесь выступает наличие фактов неэффективного использования средств бюджета, т.е. использование средств с нарушением принципа эффективности использования бюджетных средств⁹.

⁹ Принцип эффективности использования бюджетных средств согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Таблица 5 / Table 5

Определение результативности деятельности органа ГФК и системы ГФК в целом / Determination of the effectiveness of the activities of the State (municipal) financial control body and the system of state (municipal) financial control as a whole

Наименование показателя / The name of the indicator	Значение показателя / The value of the indicator	Критерий (порядок расчета) / Criterion (calculation procedure)
Цель № 1 – «выявление фактов несоблюдения положений законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, несоблюдения положений условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета»		
Количество фактов несоблюдения положений законодательных и нормативно правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения ($K\phi_1$), баллов	1	Нарушение не повлекло совершение бюджетного нарушения
	2	Нарушение повлекло совершение бюджетного нарушения
Количество фактов несоблюдения положений условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета ($K\phi_2$), баллов	1	Нарушение не повлекло неэффективное использование средств бюджета
	2	Нарушение повлекло неэффективное использование средств бюджета
Цель № 2 – «определение причин и условий совершения указанных фактов, выработка предложений по их недопущению в будущем»		
Объективность определения и изучения причин и условий допущенных нарушений (О), баллов	1 или 2	Определяется органом, которому подотчетен (подведомственен) орган ГФК
Цель № 3 – «принятие мер по возмещению причинного ущерба, а также привлечения виновных лиц к ответственности»		
Коэффициент возмещения средств в бюджет ($K\phi_3$), баллов	от 0 до 1 (не более 1)	Соотношение сумм, возмещенных в бюджет, и общей суммы, подлежащей возмещению
Коэффициент привлечения должностных лиц к ответственности ($K\phi_4$), баллов	от 0 до 1 (не более 1)	Соотношение количества должностных лиц, подлежащих привлечению к административной ответственности согласно материалам проверки, к количеству должностных лиц, привлеченных к административной ответственности
Итоговое значение по органу ГФК (И), баллов	$K\phi_1 + K\phi_2 + O + K\phi_3 + K\phi_4$	
Среднее значение по «горизонтальным» органам ГФК (P_{cp}), баллов	$\frac{(I_1 + I_2 + \dots + I_n)}{K_o},$ где: I_1 – итоговое значение результативности по органу ГФК «№ 1», I_2 – итоговое значение результативности по органу ГФК «№ 2» и т.д., n – количество органов ГФК, K_o – количество органов ГФК «горизонтального» уровней	
Орган ГФК результативен (PEZ_n)	$I \geq P_{cp}$	

Окончание таблицы 5 / Table 5 (continued)

Наименование показателя / The name of the indicator	Значение показателя / The value of the indicator	Критерий (порядок расчета) / Criterion (calculation procedure)
Орган ГФК не результативен ($HPEZ_n$)		$I < P_{cp}$
Общее количество результативных органов ГФК, ед. ($PEZ_{общ}$)		$\sum PEZ_n$
Общее количество нерезультативных органов ГФК, ед. ($HPEZ_{общ}$)		$\sum HPEZ_n$
Система ГФК результативная		$PEZ_{общ} > HPEZ_{общ}$
Система ГФК не результативная		$PEZ_{общ} \leq HPEZ_{общ}$

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

Цель № 2 — «определение причин и условий совершения указанных фактов, выработка предложений по их недопущению в будущем».

2.1. Объективно оценить данный показатель может только «внешний пользователь». Например, для СП РФ — это Государственная Дума, для Федерального казначейства — Минфин России и т.д. Здесь также предлагаются бальные оценки: 1 — минимальная и 2 — максимальная.

Цель № 3 — «принятие мер по возмещению причинного ущерба, а также привлечения виновных лиц к ответственности».

3.1. В части возмещения ущерба показатель определяется как соотношение сумм, возмещенных в бюджет, и сумм, подлежащих возмещению. Максимальное значение показателя — 1.

3.2. В части привлечения виновных лиц к ответственности показатель рассчитывается в аналогичном порядке. В случае если количество лиц, привлеченных к ответственности объектом проверки, превышает количество виновных лиц согласно материалам контрольного мероприятия, показатель равен 1.

Суммирование итоговых значений показателей позволяет сформировать оценку деятельности конкретного органа ГФК. Далее определяется средняя оценка по «горизонтальным» органам ГФК и рассчитывается итоговая результативность органа ГФК и системы ГФК в целом (табл. 5).

В качестве показателя результативности деятельности конкретного должностного лица органа ГФК

предлагается использовать подход, отраженный в пп. 1.1 и 1.2 Цели № 1 — «выявление фактов несоблюдения положений законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, несоблюдения положений условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета».

ВЫВОДЫ

Система органов ГФК функционирует в Российской Федерации около тридцати лет. За этот период видоизменялся спектр направлений контроля, используемых методов, задач и функций. Совершенствовались подходы к планированию и проведению контрольных мероприятий. Внедрялись цифровые технологии.

Вместе с тем в настоящее время вопросам оценки результативности деятельности органов ГФК уделяется недостаточно внимания. Существующие наработки по данной проблематике отличаются разнообразием, зачастую противоречивостью, что не позволяет их комплексно использовать в практической деятельности.

С учетом вышеизложенного, в статье сформулированы предложения по созданию единой системы оценки деятельности ГФК в целом и органов ГФК и должностных лиц в отдельности. Внедрению данной системы должно предшествовать изменение цели ГФК в настоящее время зафиксированной в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Последний тезис об-

условлен тем, что существующая цель ГФК, с учетом используемых методов ГФК, не достижима ввиду отсутствия в их основе превентивного характера. При этом, на наш взгляд, задача по осуществлению предварительного контроля должна решаться благодаря применению иных инструментов, которые в рамках настоящего исследования объединены в единую категорию — казначейский контроль.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Ялбулганов А.А. Реформирование внутреннего государственного финансового контроля: цели, задачи и правовые вызовы. *Актуальные проблемы российского права*. 2020;(11):76–94.
2. Шохин С.О. Перспективные направления развития государственного финансового контроля. *Финансовое право*. 2020;(4):26–28.
3. Забралова О.С. Государственный финансовый контроль в социальной сфере: теория и практика правоприменения. *Финансовое право*. 2022;(10):11–14.
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. Исаев Э.А. Особенности государственного финансового контроля на территориях новых субъектов РФ. *Бюджет*. 2023;244(4):30–31.
6. Глебова Е.В., Максимова В.В. Соотношение понятий «эффективность» и «результативность» на примере оценки системы менеджмента качества. *Научные труды Дальрыбвтуза*. 2018;45(2):61–67.
7. Бурик Н.А. Соотношение понятий «эффективность» и «результативность» деятельности предприятия. *Бенефициар*. 2022;72:29–33.
8. Бурейшо А.А. Понятия результативности и эффективности деятельности организации. *Электронный научный журнал*. 2021;47(9):71–74.
9. Лукьянова З.А. Современный методический подход к совершенствованию государственного финансового контроля. *Гуманитарный научный вестник*. 2022;(4):185–190.
10. Гриневич М.В. Оценка результативности органов государственного финансового контроля. Мат. XI Международной научно-практической конференции «Декабрьские чтения памяти С.Б. Барнгольца». М.: Финансовый университет; 2020:14–19.
11. Ванькович И.М. Внедрение механизма контроллинга в контрольном органе как инструмента повышения результативности системы государственного финансового контроля. *Управленческий учет*. 2021;(9):689–694.
12. Яковенко Д.А. Сбалансированная система показателей результативности работы ведомственной службы контроля. *Бизнес. Образование. Право*. 2021;57(4):198–205.
13. Косаренко Н.Н. Государственный финансовый контроль: публично-правовое регулирование. Монография. М.: РУСАЙНС, 2018.— 216 с.
14. Лукашов, А.И. Новая парадигма бюджетного мониторинга. *Финансы*. 2022;(6):17–22.
15. Иванова А. Стандартизация деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) контроля. *Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений*. 2023;(1):12–23.

REFERENCES

1. Yalbulganov A.A. Reforming internal state financial control: goals, objectives and legal challenges. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava* = *Actual problems of Russian law*. 2020;(11):76–94. (In Russ.).
2. Shokhin S.O. Perspective directions of development of state financial control. *Finansovoe pravo* = *Financial law*. 2020;(4):26–28. (In Russ.).
3. Zabalova O.S. State financial control in the social sphere: theory and practice of law enforcement. *Finansovoe pravo* = *Financial law*. 2022;(10):11–14. (In Russ.).
4. Lukashov A.I. State financial control: modern challenges and areas of improvement. *Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* = *Issues of state and municipal administration*. 2023;(1):20–38. (In Russ.). DOI: 10.17323/1999–5431–2023–0–1–20–38

5. Isaev E.A. Features of state financial control in the territories of new subjects of Russian Federation. *Byudzhnet = Budget*. 2023;244(4):30–31. (In Russ.).
6. Glebova E. V., Maksimova V. V. The ratio of the concepts of “efficiency” and “effectiveness” on the example of the evaluation of the quality management system. *Nauchnye trudy Dal’rybvtuza = Scientific works of Dalrybvtuz*. 2018;45(2):61–67. (In Russ.).
7. Burik N.A. The ratio of the concepts of “efficiency” and “effectiveness” of the company’s activities. *Beneficiar = Beneficiary*. 2020;72:29–33. (In Russ.).
8. Bureysho A.A. Concepts of effectiveness and efficiency of the organization. *Ehlektronnyj nauchnyj zhurnal = Electronic scientific journal*. 2021;47(9):71–74. (In Russ.).
9. Lukyanova Z.A. Modern methodological approach to improving state financial control. *Gumanitarnyj nauchnyj vestnik = Humanitarian Scientific Bulletin*. 2022;(4):185–190. (In Russ.).
10. Grinevich M.V. Evaluation of the effectiveness of state financial control bodies. Materials of XI International scientific and practical conference “December readings in memory of S.B. Barngolts”. Moscow: Financial University: 2020:14–19. (In Russ.).
11. Vankovich I.M. Introduction of the controlling mechanism in the control body as a tool for improving the effectiveness of the system of state financial control. *Managerial accounting*. 2021;(9):689–694.
12. Yakovenko D.A. Balanced performance indicators of the departmental control service. *Business. Education. Right*. 2021;57(4):198–205. (In Russ.).
13. Kosarenko N.N. State financial control: public legal regulation. Monograph. Moscow: RUSAINS; 2018. 216 p. (In Russ.).
14. Lukashov, A.I. A new paradigm of budget monitoring. *Finansy = Finance*. 2022;(6):17–22. (In Russ.).
15. Ivanova A. Standardization of the activities of internal state (municipal) control bodies. *Revizii i proverki finansovo-khozyajstvennoj deyatel’nosti gosudarstvennykh (municipal’nykh) uchrezhdenij = Audits and inspections of financial and economic activities of state (municipal) institutions*. 2023;(1):1223. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / ABOUT THE AUTHOR

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

Andrey I. Lukashov — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof., Head of the Basic Department of Budget and Treasury of the Plekhanov REA, Acting Head of the Federal Treasury Department for Moscow, Moscow, Russia
alukashov@roskazna.ru
<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 15.03.2023; принята к публикации 20.05.2023.
Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.
The article was received 15.03.2023; accepted for publication 20.05.2023.
The author read and approved the final version of the manuscript.