

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ НА УСЛОВИЯХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Фесик С.В.¹

¹БУ ВО Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Сургутский государственный университет», Сургут, Россия (628400, г. Сургут, пр. Ленина, 1), e-mail: chernsvet@yandex.ru

Рассмотрена действующая система государственного финансового контроля государственных программ в Российской Федерации на всех этапах жизненного цикла государственных программ. Предложено адаптировать данную систему для государственных программ, реализуемых с применением государственно-частного партнерства, путем добавления контроля за финансами государственно-частного партнерства органами внутреннего контроля в целях эффективной реализации государственных программ на условиях государственно-частного партнерства. Контроль за финансами государственно-частного партнерства условно можно разделить на две составляющие: контроль соблюдения обязательств по соглашению о государственно-частном партнерстве, эффективности работы частного партнера и контроль управления рисками и обязательствами, закрепленными за государственным сектором. В целях эффективного управления рисками предложено разработать реестр рисков для каждой стороны государственно-частного партнерства. Также нами выделены пять способов управления рисками сторон партнерства.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, государственные программы, контроль за финансами государственно-частного партнерства.

THE STATE FINANCIAL CONTROL OF STATE PROGRAMS ON CONDITIONS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

Fesik S.V.¹

¹BC HE HMAO-Ugra «Surgut State University» (628400, Surgut, avenue Lenina, 1), e-mail: chernsvet@yandex.ru

We have considered the operating system of the state financial control of state programs in the Russian Federation at all stages of life cycle of state programs. It is offered to adapt this system for the state programs on conditions of public-private partnership by addition of control of finance of public-private partnership. Bodies of internal control have to exercise this control for effective realization of state programs on the terms of public-private partnership. Control of finance of public-private partnership can conditionally be divided into two components: control of observance of obligations under the agreement on public-private partnership, overall performance of the private partner and control of risk management and the obligations assigned to public sector. For effective management of risks it is offered to develop the register of risks for each party of public-private partnership. Also we allocated five ways of risk management of the parties of partnership.

Keywords: state financial control, state programs, control of public-private partnership finance.

Государственный финансовый контроль (ГФК) является неотъемлемой частью системы государственного управления в целом, и в частности реализации государственных программ РФ. Важнейшей задачей государственного финансового контроля в условиях реализации программного бюджета является создание системы объективной, актуальной информации, которая бы отражала в мельчайших деталях весь процесс реализации государственных программ, служила основой для осуществления управленческих решений по результатам анализа выявленных отклонений фактических от плановых результатов. Без создания такой системы невозможно оперативное, экономически и организационно адекватное реагирование органов управления финансами на выявленные отклонения.

достижения. Такой подход к планированию позволяет при осуществлении ГФК за программными расходами бюджета оценивать не только целевой характер использования бюджетных средств, но и результаты их расходования.

При разработке и утверждении государственных программ решения о ресурсах, выделяемых на их реализацию, должны приниматься не только с точки зрения стоимости реализации программ и предоставления государственных услуг, но и с точки зрения их целесообразности, а также с учетом влияния на экономику и социальную сферу страны. Важным является определение степени соответствия представленных в программе целевых индикаторов документам государственного стратегического планирования РФ, а также степени их выполнимости за счет заявляемых объемов финансового обеспечения. Обоснование финансового обеспечения на этапе формирования программ является процедурой, обеспечивающей предварительный контроль за расходами бюджета на программные мероприятия.

Государственный финансовый контроль на этапе реализации и финансирования государственной программы имеет своей целью проверку целевого и эффективного использования средств, полноты и своевременности перечисления финансовых ресурсов, анализ ритмичности финансирования. Он осуществляется непосредственно в процессе использования средств на выполнение программных мероприятий, т.е. проводится в течение всего срока реализации программы, и представляет собой совокупность контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, связанных с анализом квартальной отчетности, компьютерной обработкой копий первичных платежных документов, на основании которых осуществлялись операции с бюджетными средствами, а также с обобщением результатов контрольных мероприятий, осуществляемых контрольными органами [3, с. 61].

Стоит обратить внимание, что финансовый контроль на данном этапе осуществляется не только за объемами финансового обеспечения программы, но и за движением бюджетных средств.

По результатам контроля на данном этапе можно устранить допускаемые нарушения и скорректировать некоторые параметры программы. При необходимости можно уточнить целевые показатели, затраты по мероприятиям государственной программы, механизм ее реализации, состав участников программы с учетом выделяемых на ее реализацию бюджетных средств. Однако на практике органы государственного финансового контроля зачастую сталкиваются с тем, что изменение целевых показателей или сроков реализации программ не влечет за собой корректировки объемов ее финансирования или наоборот.

Государственный финансовый контроль по результатам реализации государственной программы проводится после завершения финансового года, по окончании программы и

представляет собой контроль за использованием средств на реализацию программных мероприятий в целях проверки правильности и эффективности расходования средств, предусмотренных в паспорте программы.

Государственный финансовый контроль по результатам реализации государственной программы позволяет выявить нарушения и недостатки процесса финансирования программы и привлечь виновных к ответственности.

К особенностям осуществления государственного финансового контроля государственных программ относятся:

1) необходимость учета уровня инфляции в стране при осуществлении контроля за результатами реализации государственных программ. Показатели финансового обеспечения программ формируются в ценах года разработки, а их реализация рассчитана на несколько лет, если объемы финансирования программы не были скорректированы соответствующими субъектами бюджетного планирования. В ходе осуществления проверок эффективности программно-целевых расходов бюджета пересчет в цены соответствующего года и впоследствии анализ их динамики в обязательном порядке должны осуществлять должностные лица контролирующих органов. В настоящее время в отчетных документах органов ГФК данный факт зачастую не учитывается;

2) необходимость применения системного подхода в отношении контроля, поскольку он ориентирует на комплексное изучение объекта исследования, раскрытие внутренних и внешних связей, роли каждого из элементов. К тому же четкое определение элементов любой системы необходимо для оперирования данными понятиями в теоретических, методологических и практических целях [3, с. 62];

3) учет социального эффекта реализации государственных программ. В условиях экономического кризиса государство, поддерживая экономику посредством увеличения расходов на программы по повышению занятости, социальному обеспечению и медицине, без законодательных изменений в данных областях дает положительные эффекты для социально-экономического развития страны, что должно учитываться при контроле за эффективностью программных расходов бюджета.

Также необходимо понимать, что промежуточные и конечные результаты реализации программ будут получены только по истечении длительного периода времени. Поэтому отсутствие результата в первые годы осуществления программных мероприятий, особенно при реализации социальных государственных программ, не является свидетельством неэффективного использования бюджетных средств.

В процессе осуществления финансового контроля органами государственного финансового контроля используются определенные виды и методы контроля, направленные

на оценку эффективности бюджетных расходов и степени достижения запланированных результатов программы.

В настоящее время в научной литературе, в нормативно-правовых актах нет единого подхода в отношении трактовки таких понятий, как виды и формы государственного финансового контроля.

Наибольшее распространение получила точка зрения, согласно которой под видом государственного финансового контроля понимается «составная часть, выражающая содержание целого и в то же время отличающаяся от других частей конкретными носителями контрольных функций (субъектами), объектами контроля, что, в свою очередь, предопределяет и отличия в методах осуществления контрольных действий», а под формой - «отдельные стороны проявления содержания контроля в зависимости от времени совершения контрольных действий» [6].

В экономической литературе существует множество подходов к классификации видов государственного финансового контроля. Среди них целесообразно отметить деление государственного финансового контроля в зависимости от субъектов контроля на внешний и внутренний контроль.

Ряд ученых проводят разграничения в зависимости от ветви власти, т.е. внутренний контроль осуществляется органами исполнительной власти, а внешний - законодательными (представительными) органами. Также существует подход, согласно которому разделение происходит в зависимости от функциональной нацеленности субъектов контроля и решаемых задач.

Внутренний контроль более предметен, так как органы внутреннего контроля имеют большую информационную осведомленность, знают специфику реализации своих программ, их недостатки и проблемы. В свою очередь внешний контроль независим и дает более объективную оценку процессу финансового обеспечения и его результатам. Деление государственного финансового контроля на внешний и внутренний - организационный момент, следствие конституционного разграничения полномочий различных ветвей власти. Н.С. Столяров обращает внимание на тот факт, что разрыв или ослабление связей между двумя сторонами контроля - внутренней и внешней - с неизбежностью ведет к снижению результативности всей системы контроля [5, с. 146].

В зависимости от времени проведения государственного финансового контроля выделяют следующие формы контроля:

- предварительный контроль, осуществляемый до совершения операций по образованию, распределению и использованию денежных фондов. Имеет важное значение для предупреждения нарушений финансовой дисциплины;

- текущий (оперативный) контроль, осуществляемый в процессе совершения финансовых операций в ходе выполнения финансовых обязательств государства, получения и использования денежных средств для административно-хозяйственных расходов и т. д.;

- последующий контроль, осуществляемый после совершения финансовых операций (после исполнения расходной части бюджета).

В статье 265 Бюджетного кодекса РФ указанные понятия рассматриваются как виды государственного финансового контроля [1], в то время как в новой редакции Федерального закона «О Счетной палате РФ» оперативный и последующий контроль характеризуются как формы осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности [4].

Отметим, что финансовый контроль реализации государственных программ акцентируется на эффективности расходования бюджетных средств, т.е. происходит переход на аудит эффективности, который предполагает не только проверку степени достижения запланированных результатов, но и разработку рекомендаций по устранению системных причин, мешающих их полному достижению. Аудит эффективности бюджетных расходов на реализацию государственных программ позволяет выявить «слабые» места программ и минимизировать риски [2, с. 6].

Аудит государственных программ Российской Федерации применяется для оценки качества их формирования и реализации в части:

- 1) соответствия хода и результатов их реализации заданным требованиям;
- 2) обоснованности и соблюдения графиков выполнения отдельных этапов работ и сведений о ресурсном обеспечении;
- 3) соотношения результатов с затраченными ресурсами [4].

Содержание аудита государственных программ должно составлять не только фиксацию фактов выделения расходных средств, но и подтверждение достижения эффекта, на который рассчитывали при принятии решения об их выделении.

Большую роль в предотвращении нарушений финансовой дисциплины играет открытость результатов ГФК за программными расходами бюджета для общественности. Возможность использования оперативных результатов мероприятий ГФК за расходами бюджета на реализацию государственных программ, их публичность являются необходимым условием реализации частной инициативы в области инвестиций в программные мероприятия, например посредством государственно-частного партнерства.

Обратим внимание, что реализация государственных программ посредством ГЧП требует особого контроля со стороны органов власти. Мы считаем, что данный контроль должны осуществлять органы внутреннего контроля. Контроль за финансами ГЧП условно можно разделить на две составляющие:

1) контроль соблюдения обязательств по соглашению о ГЧП, эффективности работы частного партнера, который выполняется в отношении:

1.1) процесса проведения работ:

- соблюдения сроков;
- осуществления финансирования;
- технического обслуживания объекта соглашения;
- эксплуатации объекта соглашения;

1.2) достижения результатов на всех этапах реализации программы. Данный контроль деятельности частного партнера должен осуществляться посредством:

- отчетных данных о реализации мероприятий программы, предоставленных частным партнером в органы власти. Порядок, сроки предоставления информации должны быть закреплены в соглашении о ГЧП;

- экспертных данных – независимые эксперты должны быть привлечены к работе по сбору, анализу информации о качестве выполненных работ на объекте в рамках реализации государственной программы;

- данных общественного опроса об удовлетворенности потребителей качеством выполненных работ на объекте в рамках реализации государственной программы.

Результаты контроля деятельности частного партнера могут являться основанием для принятия решений об изменении условий или досрочного расторжения соглашения о ГЧП;

2) контроль управления рисками и обязательствами, закрепленными за государственным сектором, а именно:

2.1) контроль за фактическими и ожидаемыми показателями потенциальных рисков реализации государственной программы для государства;

2.2) разработка мер по снижению вероятности наступления рисков для государства, а также по устранению новых потенциальных рисков, способных возникнуть в процессе реализации государственной программы.

В целях эффективного управления рисками, на наш взгляд, уместно разработать реестр рисков для каждой стороны ГЧП. Данный документ рекомендуется разрабатывать до подписания соглашения о ГЧП в целях реализации государственной программы. Он в себя должен включать перечень рисков и обязательств с указанием соответствующих показателей и источников информации, на основании которых осуществляется контроль. Так, информация о каждом отдельном риске должна включать в себя следующие данные:

1) описание риска, его статуса (текущего состояния);

- 2) степень влияния риска на реализацию мероприятий государственной программы, анализ возможных последствий;
- 3) оценка последствий наступления рисков в денежном эквиваленте;
- 4) способы управления риском;
- 5) ответственность и порядок взаимодействия сторон при осуществлении риска.

Выделяют пять способов управления рисками:

- 1) избежание – ведет к изменению параметров или отмене государственной программы;
- 2) перенос – передача рисков той стороне партнерства в процессе реализации государственной программы, которая будет наилучшим образом контролировать риск при наименьших затратах. При этом сторона, принявшая риск, имеет свободу в принятии решений по методам контроля за риском;
- 3) принятие риска – допускается для несущественных рисков;
- 4) минимизация – заключается в хеджировании, получении гарантий;
- 5) резервирование – создание резервов на случай непредвиденных расходов.

Отметим, что сбор и обработка информации является важным этапом процесса управления риском. В процессе управления риском к полноте и качеству информации предъявляются особые требования, так как отсутствие полной информации является одним из существенных факторов риска и принятие решения в условиях неполной информации служит источником дополнительных финансовых потерь.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] / НПП «Консультант Плюс».
2. Голикова Т.А. Основные направления совершенствования финансового контроля (доклад Председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой на совещании контрольных органов 19 декабря 2013 года) // Вестник АКСОР. - 2013. - № 4 (28). – С. 5-7.
3. Е.А. Минаева. Особенности государственного финансового контроля как элемента программно-целевого управления расходами бюджета // Финансы и кредит. – 2014. - № 3 (579). – С. 56-64.
4. О Счетной Палате Российской Федерации : Федеральный закон от 05.04.2013 №41-ФЗ (с изменениями от 04.11.2014) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» [Электронный ресурс] / НПП «Консультант Плюс».

5. Столяров Н.С. Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-экономическим развитием России (теория и практика) : монография. - М. : Изд-во РГСУ «Союз», 2006. – 146 с.

6. Тоичко Н.Ю. Государственный финансовый контроль в условиях реализации бюджетной реформы. VII Международная студенческая электронная научная конференции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.scienceforum.ru/2015/828/7200> (дата обращения: 02.02.2015).

Рецензенты:

Каратаева Г.Е., д.э.н., профессор, профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита БУ ВО ХМАО-Югры «СурГУ», г. Сургут;

Назина Э.Б., д.э.н., профессор, зав. кафедрой менеджмента БУ ВО ХМАО-Югры «СурГУ», г. Сургут.